This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

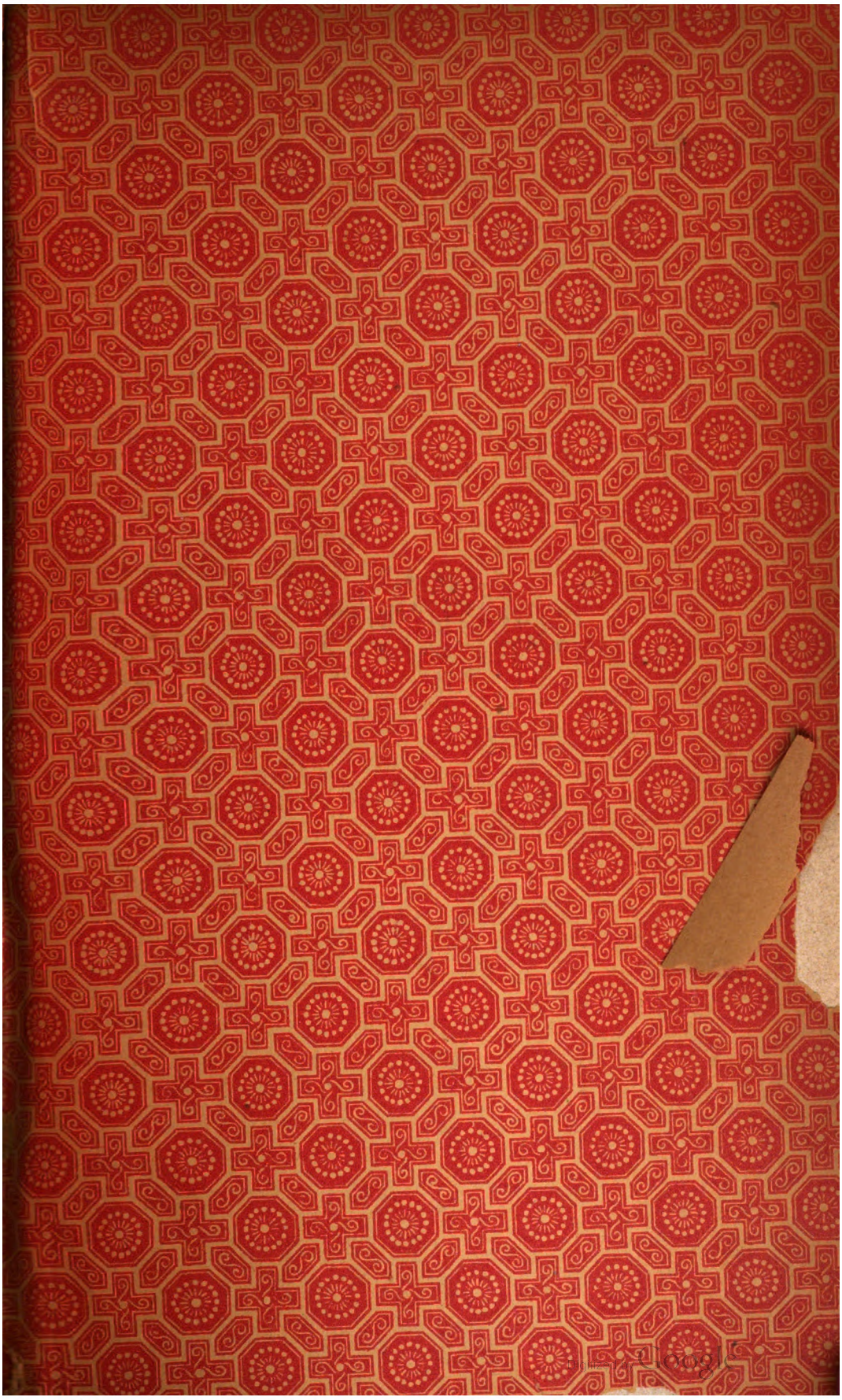
About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 097 791 123

Digitized by Google

Digitized by Google



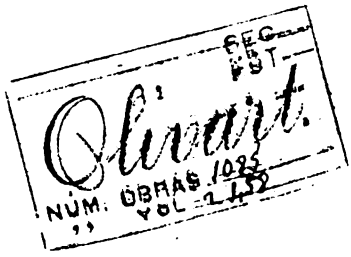
Digitized by Google

ITALY

BIBLIOTECA

DI

SCIENZE POLITICHE



Digitized by Google

Digitized by Google

BIBLIOTECA DI SCIENZE POLITICHE

SCELTA COLLEZIONE

delle più importanti

OPERE MODERNE ITALIANE E STRANIERE

DI

SCIENZE POLITICHE

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino
Deputato al Parlamento

VOLUME IV — PARTE SECONDA

G. POUDRA e E. PIERRE — Trattato di Diritto parlamentare.

G. BENTHAM e S. DUMONT — La Tattica parlamentare.

TORINO
UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE
33 — VIA CARLO ALBERTO — 33
1888

COMP
763
BIB

Digitized by Google

La Società Editrice, avendo ottenuto dai chiarissimi Autori ed Editori italiani e stranieri, il permesso di traduzione e riproduzione, del pari che la proprietà delle opere originali, intende riservarsi tutti i diritti accordati dalle vigenti leggi italiane sulla Proprietà Letteraria.

Digitized by Google

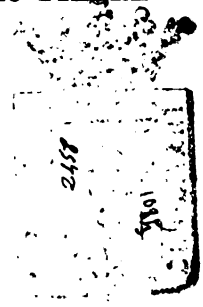
TRATTATO PRATICO

DI

DIRITTO PARLAMENTARE

DI

GIULIO POUDRA E EUGENIO PIERRE



Digitized by Google

Digitized by Google

LIBRO PRIMO

I POTERI PUBBLICI

CAPITOLO I.

DELLA SOVRANITÀ NAZIONALE.

1. Il principio della sovranità nazionale costituisce il fondamento del nostro diritto pubblico; esso fu proclamato la prima volta nel 1789 colle seguenti parole: « Il principio d'ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione; nessuna corporazione, nessun individuo può esercitare qualsiasi autorità che non emani espressamente da essa » (1).

Sebbene concisa, codesta formola racchiudeva tutte le regole del *self-government;* consacrava il potere sovrano della nazione e la necessità per essa di *delegarlo*. Essa venne completata negli articoli 1 a 5 (tit. III) della Costituzione del 14 settembre 1791 così concepiti:

La sovranità è una, indivisibile, inalienabile ed imprescrittibile; essa *appartiene alla nazione;* nessuna parte del popolo, nessun individuo può arrogarsene l'esercizio. — *La nazione, dalla quale soltanto emanano tutti i poteri, non può esercitarli che per delegazione.* — La Costituzione francese è rappresentativa; i rappresentanti sono il Corpo legislativo e il re. — Il potere legislativo è delegato ad una Assemblea nazionale composta di rappresentanti temporanei liberamente eletti dal popolo, per essere esercitato da essa colla sanzione del re. — Il Governo è monarchico: il potere esecutivo è delegato al re, per essere esercitato sotto la sua autorità dai ministri ed altri funzionari responsabili. — Il potere giudiziario è delegato a giudici eletti a tempo, dal popolo.

2. Il decreto dell'Assemblea legislativa del 10 agosto 1792 era motivato dall'urgenza di « far appello alla sovranità popolare » nei pericoli della patria; esso sospendeva dalle sue funzioni il Capo del potere esecutivo e

(1) Dichiarazione dei diritti del 20-26 agosto 1879, art. 3. [Tutti i testi di Costituzioni e di leggi costituzionali che sono citati in quest'opera si trovano nella raccolta di Faustin A. Hélie, *Les Constitutions de la France*, un volume di 1546 pp., in-8°. Paris, 1874].

Digitized by Google

decideva quindi che la sovranità nazionale sarebbe stata delegata interamente alla Convenzione.

3. La Costituzione del 24 giugno 1793, che, del resto, non fu mai applicata, aveva un solo scopo: quello d'assicurare l'esercizio *permanente* della sovranità nazionale; parlava il linguaggio violento dell'epoca:

La garanzia sociale consiste nell'azione di tutti i cittadini per assicurare a ciascuno il godimento e la conservazione dei propri diritti: codesta garanzia si fonda sulla sovranità nazionale. — Essa non può sussistere, se i limiti delle funzioni pubbliche non sono nettamente determinati dalla legge e se non è assicurata la responsabilità di tutti i funzionari. — La sovranità risiede nel popolo; essa è una, indivisibile, imprescrittibile, inalienabile. — Nessuna parte del popolo può esercitare il potere del popolo intero, ma ogni sezione del sovrano riunita in Assemblea deve godere del diritto d'esprimere la propria volontà con piena libertà. — *Qualunque individuo usurperà la sovranità sarà sull'istante messo a morte dagli uomini liberi* (1).

La Costituzione dell'anno III fu più umana; essa s'accontentò di dire nel preambolo:

La sovranità risiede essenzialmente nell'universalità dei cittadini; nessun individuo, nessuna parziale riunione di cittadini può arrogarsi la sovranità (2).

4. La Costituzione del 22 frimaio, anno VIII (13 dicembre 1799) passò sotto silenzio il principio della sovranità nazionale, ma lo riconosceva implicitamente nel suo articolo 95 ed ultimo, ove si legge: « La presente Costituzione sarà offerta in seguito all'accettazione del popolo ». Il plebiscito fu infatti il solo modo d'esercizio della sovranità nazionale durante il periodo consolare ed imperiale.

Negli ultimi giorni dell'Impero, il 6 aprile 1814, il Senato tentò di rianimare la tradizione dell'89, introducendo nel suo progetto di Costituzione un art. 2 col quale il *popolo francese chiamava liberamente al trono di Francia* Luigi Stanislao Saverio di Francia, fratello dell'ultimo re, e dopo di lui gli altri membri della Casa di Borbone, nell'antico ordine.

Luigi XVIII mise da parte questa formola importuna e dichiarò, nel preambolo della Carta ottriata, che « *l'autorità tutta intera* risiedeva in Francia nella persona del re ».

Dopo la Rivoluzione, un tale principio doveva restare lettera morta; la sovranità dei Borboni ristaurata fu una finzione; al palazzo Borbone non alle Tuileries conviene ricercare il vero Governo dal 1814 al 1830.

5. Nel 1830 il celebre indirizzo dei 221 si appoggiava risolutamente sui diritti della nazione e dopo le giornate di luglio la Camera dei depu-

(1) C. 24 giugno 1793, preamb., art. 23 a 27.
(2) C. 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795), Dichiaraz. dei diritti, art. 17 e 18.

Digitized by Google

tati sostituì un re eletto al re di diritto divino (1). La sovranità nazionale era nuovamente riconosciuta e praticata; in suo nome fu continuata la campagna della riforma elettorale che finì nel 1848, colla proclamazione del suffragio universale.

6. La Costituzione del 4 novembre 1848 riprodusse quasi testualmente le definizioni della Costituzione del 1791:

La sovranità risiede nell'universalità dei cittadini francesi. Essa è inalienabile e imprescrittibile. Nessun individuo, nessuna frazione del popolo può arrogarsene l'esercizio. — Tutti i poteri pubblici qualsiansi emanano dal popolo; nè possono essere delegati ereditariamente. — Il popolo francese delega il potere legislativo ad una Assemblea unica. — Il popolo francese delega il potere esecutivo ad un cittadino che riceve il titolo di Presidente della Repubblica (2).

7. La Costituzione del 14 gennaio 1852 non parla più di sovranità nazionale; tuttavia l'art. 1 dichiara che « la Costituzione riconosce, conferma e garantisce i grandi principii proclamati nel 1789, che sono la base del diritto pubblico dei Francesi ». Ora « i principii del 1789 » furono precisamente deliberati dall'Assemblea nazionale nelle sedute del 20, 22, 23, 25 e 26 agosto 1789: furono riuniti sotto quest'ultima data in un solo Atto che ha per titolo « Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino » ed è nel 3° articolo di questa Dichiarazione che la sovranità nazionale viene formalmente dichiarata. Sotto il secondo Impero, la sovranità nazionale venne esercitata come sotto il primo a mezzo dei plebisciti, ed inoltre coll'elezione dei deputati al Corpo legislativo, elezione direttamente attribuita al suffragio universale.

8. Dopo la caduta del secondo Impero, la sovranità ritornò intera in seno alla nazione, la quale delegò i suoi poteri ad una Assemblea unica l'8 febbraio 1871. Nell'esordio delle due Costituzioni provvisorie votate nel 17 febbraio e 31 agosto 1871, codesta Assemblea constatò che essa era depositaria dell'autorità sovrana.

9. Oggidì, il principio della sovranità nazionale non è esplicitamente proclamato nelle leggi costituzionali; ma vi è implicitamente consacrato,

(1) La necessità di proclamare il trono vacante, diceva il sig. Dupin nella relazione sulla revisione della Carta, fu riconosciuta ad unanimità. Ma la vostra Commissione ha pensato che non basterebbe constatarla *come un fatto;* che bisognava altresì dichiararla come un *diritto* risultante dalla violazione della Carta, e della legittima resistenza opposta dal popolo a codesta violazione. L'esordio della Carta vien soppresso non come inutile, ma *perchè ferisce la dignità nazionale mentre sembra largire ai Francesi diritti che loro essenzialmente appartengono* ».

(2) Art. 1, 18, 20, 43.

Digitized by Google

mentre l'art. 1 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 stabilisce che « il potere legislativo viene esercitato da due Assemblee; la Camera dei deputati ed il Senato » e che « la Camera dei deputati viene eletta a *suffragio universale* » (1).

CAPITOLO II.

DELLE COSTITUZIONI.

§ 1. — *Dell'origine delle Costituzioni.*

10. Per principio, il potere costituente risiede nella nazione; esso non dev'essere esercitato che da coloro ai quali venne espressamente delegato. In fatto esso fu spesso esercitato per mandato tacito od anche senza mandato.

Gli Stati Generali del 1789 erano stati semplicemente convocati « per deliberare intorno ai pubblici bisogni e presentare al re alcune doglianze » (2). La lettera di convocazione indirizzata da Luigi XVI ai Governatori delle provincie il 29 aprile 1789, non sembrava dare agli Stati attribuzioni costituzionali (3). Ma i deputati del Terzo Stato, nei loro Atti di nomina, ebbero il mandato di dare una Costituzione alla Francia; il 17 giugno si costituirono in Assemblea nazionale e tre giorni dopo emisero il seguente decreto:

L'Assemblea nazionale, considerando che essa venne eletta per formulare la Costituzione del regno, ristaurare l'ordine pubblico e mantenere i veri principii della monarchia, e nulla può ostare a che essa continui nelle sue deliberazioni in qualsiasi luogo sia costretta di radunarsi, ...considerando, che dovunque i suoi membri siano riuniti, là si trova l'Assemblea nazionale; ordina che tutti i membri di quest'Assemblea prestino immediatamente solenne giuramento di giammai separarsi e di radunarsi ovunque le circostanze richiederanno, finchè la Costituzione del regno sia stabilita ed affermata su solide basi; e che prestato il detto giuramento tutti i membri e ciascuno d'essi in particolare abbiano a confermare colla loro firma questa immutabile risoluzione (4).

L'Assemblea del 1789 non fece già la sua Costituzione tutt'ad un tratto; ma emise una serie di decreti isolati per regolare i diritti dell'uomo e del

(1) [Per più esatte e precise notizie sulla sovranità nazionale, sulla storia di questo principio e sul modo come deve essere inteso, cfr. SAINT-GIRONS, *Manuel de droit constitutionnel.* Paris, 1884, ch. II « Della sovranità nazionale ».]

(2) Editto reale 8 maggio 1788.

(3) « I deputati degli Stati saranno muniti d'istruzioni e poteri generali sufficienti per proporre, mostrare, indicare e consentire a quanto concerne i bisogni dello Stato, la riforma degli abusi, lo stabilimento di un ordine fisso e durevole in ogni ramo dell'amministrazione, la prosperità generale del nostro regno, e il bene di ciascuno e di tutti ».

(4) Deliberazione presa il 20 giugno 1789, nella sala del *Giuoco del Pallone.*

Digitized by Google

cittadino (1), l'organizzazione del potere legislativo e del potere esecutivo (2), il modo di promulgazione delle leggi (3), il diritto di pace e di guerra (4), l'organizzazione dell'esercito (5), della forza pubblica (6), i provvedimenti pel caso di reggenza (7); nel mese di agosto 1791 compì la revisione di questi diversi decreti e li coordinò in un solo Atto. Il 1° settembre decise che una deputazione sarebbe eletta per sottoporre l'Atto costituzionale all'accettazione del re.

Questi fece conoscere il suo assentimento soltanto il 13 settembre; il domani si recò all'Assemblea, per giurare « d'esser fedele alla nazione ed alla legge, d'impiegare tutto il potere che a lui era delegato a mantenere la Costituzione decretata dall'Assemblea nazionale e fare eseguire le leggi ».

11. I primi costituenti non attribuirono ai loro successori che il potere legislativo (8). Per tal modo, dacchè la Legislativa sentì rovinare la Costituzione sotto gli sforzi simultanei del partito realista e giacobino, si affrettò a convocare una seconda Costituente sotto il nome di Convenzione nazionale (9). Questa decretò che la monarchia era abolita (10), che la repubblica francese era una ed indivisibile (11), poscia aperse l'êra dei plebisciti. L'articolo 1 del decreto 21 settembre 1792 dispone che non vi può esser altra Costituzione che quella accettata dal popolo.

Questo nuovo principio fu applicato per la prima volta alla Costituzione del 24 giugno 1793. Un decreto dei 27-28 giugno 1793 decise che l'Atto costituzionale sarebbe presentato all'accettazione del popolo francese. Lo spoglio dei voti diede 1,801,918 in favore e 11,610 contro (12).

12. La Costituzione del 93 non venne mai applicata; il 19 vendemmiale, anno II (10 ottobre 1793) la Convenzione la sospese e dichiarò il Governo rivoluzionario fino alla pace. Il 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795) sostituì alla sua prima opera una Costituzione ispirata ad idee totalmente diverse (13); ebbe cura d'interdire l'esercizio del potere costituente

(1) Dal 20 al 26 agosto 1789.
(2) Dal 9 settembre al 1° ottobre 1789.
(3) Dal 7 al 10 ottobre 1789.
(4) 22 maggio 1790.
(5) 26 giugno e 3 luglio 1790.
(6) 6 dicembre 1790.
(7) Dal 22 al 29 marzo 1791.
(8) C. 14 settembre 1791, tit. VII, art. 3.
(9) D. 10 agosto 1792.
(10) D. 21 settembre 1792.
(11) D. 25 settembre 1792.
(12) Di 44,000 Comuni francesi, uno solo, quello di Saint-Donan (Côtes-du-Nord) di 120 abitanti, domandò per re il figlio di Capeto ed il ristabilimento del clero.
(13) Questa Costituzione ebbe 1,057,390 *sì* contro 49,977 *no*.

Digitized by Google

ai due Consigli fra i quali avea diviso il potere legislativo; tuttavia i Consigli, mutilati nel 18 brumaio, incaricarono due Commissioni legislative di preparare d'accordo coi consoli i cangiamenti da apportarsi alle disposizioni organiche della Costituzione (1). Da cotesta collaborazione sorse la Costituzione del 22 frimaio, anno VIII (13 dicembre 1799) che fece sanare con un plebiscito l'irregolarità della sua origine; essa venne ratificata dal popolo, con 3,011,007 voti; il numero degli opponenti fu di 1,562.

13. Un nuovo plebiscito dell'anno X, dietro iniziativa dei Consoli, conferì il Consolato a vita a Napoleone Bonaparte che ne approfittò per far rivedere la Costituzione dal Senato conservatore (2). Quest'ultimo s'arrogò il diritto di *regolare tutto ciò che non era stato previsto dalla Costituzione e di spiegare gli articoli della Costituzione* che ammettevano diverse interpretazioni (3), ciò che equivaleva ad allungar la mano sul potere costituente; ed invero il Senato fece uso due volte di tale potere: il 28 fiorile, anno XII (18 maggio 1804), per istabilire l'Impero (4); il 3 aprile 1814, per rovesciarlo.

14. Luigi XVIII, rientrato in Francia, voleva impadronirsi interamente del potere costituente che Luigi XVI s'era lasciato sfuggire, ma sopraffatto dalle circostanze dovette transigere; nella dichiarazione emessa a Saint-Ouen, il 2 maggio 1814, egli si disse richiamato al trono dall'amore del popolo ed aggiunse:

Dopo avere attentamente letto il progetto di Costituzione proposto dal Senato nella sua seduta del 6 aprile ultimo, Noi abbiamo riconosciuto che il suo fondamento era buono, ma che moltissimi articoli, improntati alla precipitazione con la quale furono redatti, non possono, nell'attuale loro forma, divenire le leggi fondamentali dello Stato. Risoluti d'adottare una Costituzione liberale e non potendo accettarne una che è indispensabile rettificare, Noi convochiamo pel giorno 10 del mese di giugno del corrente anno il Senato e il Corpo legislativo, *assumendo l'impegno* di sottoporre ad essi il lavoro che Noi avremo fatto con una Commissione scelta nel seno di queste due Assemblee.

Le promesse contenute in questa dichiarazione furono interpretate restrittivamente; le due Camere ricevettero comunicazione ufficiale della Carta nella seduta del 4 giugno; di guisa che la Carta « fu ad esse sottoposta » ma non furono ammesse a discuterla e dovettero soltanto limitarsi ad applaudirla; il re aveva da solo esercitato il potere costituente.

15. Nel giugno 1815, quando Napoleone ritornò dall'isola d'Elba, il Consiglio di Stato ebbe il coraggio di chiedere la convocazione d'una Costi-

(1) L. 19 brumaio, anno VIII (10 novembre 1799) art. 11, 12 e 13.
(2) Il plebiscito dell'anno X diede 3,568,885 *sì* sopra 3,577,259 votanti.
(3) S. C. 16 termidoro, anno X (4 agosto 1802), art. 54.
(4) Il ristabilimento dell'Impero fu sottoposto ad un plebiscito, che diede per risultato 3,521,675 *sì* contro 2,569 *no*.

Digitized by Google

tuente. Un rapporto letto all'imperatore dal signor Defermon, primo Presidente di Sezione del Consiglio, terminava così: « Per meglio consacrare i diritti e i doveri del popolo e del monarca, *le istituzioni nazionali devono essere rivedute in una grande Assemblea di rappresentanti* ».

All'imperatore non piacque il consiglio; preferì redigere la nuova Costituzione nel suo gabinetto, avendo a collaboratore Beniamino Constant, e, allorchè il lavoro fu terminato, venne reso pubblico sotto il nome di *Atto addizionale* alle Costituzioni dell'Impero, e lo si sottopose all'approvazione del popolo. La popolazione civile diede: 1,288,377 *sì* e 4,027 *no;* l'esercito di terra 222,000 *sì* e 320 *no;* la marina 22,000 *sì* e 275 *no.*

La Camera dei rappresentanti eletta in ordine all'Atto addizionale, « per soddisfare alla volontà pubblica, volle *rettificare con una deliberazione nazionale* », ciò che v'era d'imperfetto nelle Costituzioni. Conseguentemente il 20 giugno, sopra proposta del Dupin, deliberò di nominare una Commissione per coordinare e rivedere le Costituzioni dell'Impero. La Commissione condusse sollecitamente a termine il suo lavoro e la Camera ebbe il tempo di votare una nuova Costituzione prima della ristorazione di Luigi XVIII. È noto come questa Costituzione non sia mai uscita dagli archivi.

16. Dopo Waterloo, Luigi XVIII ristabilì la Carta; ma ammaestrato dagli avvenimenti, « conforme al voto ben conosciuto della nazione » promise di sottoporre quattordici articoli della Carta alla revisione del potere legislativo (1). L'anno seguente credette che il suo Governo fosse già abbastanza assodato per aver ancor bisogno di scendere a concessioni e ritirò la promessa di revisione (2).

17. Nel 1830 la Camera dei deputati, sciolta da Carlo X e mantenuta dalla Rivoluzione, esercitò il potere costituente senza averne avuto il mandato. Nella seduta del 7 agosto furono soppressi o modificati ventisei articoli della Carta; la decisione della Camera fu giustificata in un indirizzo redatto dal signor Dupin.

E, avendo fatto atto di Costituente, giudicò superfluo attendere il voto della Camera dei Pari; essa fece immantinente accogliere dal duca d'Orléans la sua risoluzione e si limitò a inviare al Lussemburgo una copia della Carta emendata. I Pari s'astennero dal decidere sulla risoluzione nella forma ordinaria, ed emisero semplicemente un *atto d'adesione.*

18. Nel 1848 le cose andarono più regolarmente che nel 1830; il decreto del Governo provvisorio aveva chiamato gli elettori a nominare

(1) O. 13 luglio 1815, art. 14.
(2) O. 5 settembre 1816, art. 1.

Digitized by Google

un'Assemblea costituente, e dalla libera deliberazione di quest'Assemblea sorse la Costituzione del 4 novembre 1848.

19. Dopo il colpo di Stato del 2 dicembre, il Presidente della Repubblica domandò al paese in via plebiscitaria « i poteri necessari per fare una Costituzione sulle basi stabilite nel proclama del 2 dicembre 1851 ». Essendo stata la risposta affermativa, fu decretata e promulgata la Costituzione del 14 gennaio 1852.

Gli articoli 31 e 32 di questa Costituzione attribuirono al Senato il diritto di proporre modificazioni alla Costituzione (1); se la proposizione era adottata dal potere esecutivo, vi si provvedeva con un senatoconsulto, salvo ricorso al suffragio universale per le modificazioni alle basi fondamentali della Costituzione.

Dopo il mese di novembre 1852, il Senato fece uso del suo potere proponendo il ristabilimento dell'Impero. Ne usò per l'ultima volta nel 1870; l'art. 14 della Costituzione del 1870, approvato dal plebiscito dell'8 maggio, riservò al solo imperatore l'iniziativa in materia costituzionale; le proposte dell'imperatore dovevano essere sottoposte all'approvazione del popolo.

20. Il Governo della Difesa nazionale, che concentrava il potere legislativo e l'esecutivo, non usò del potere costituente che per proclamare la Repubblica che esisteva di fatto. Nel 15 settembre 1870 convocò un'Assemblea costituente; ma questo decreto non ebbe seguito, e l'epiteto di « Costituente » non si ripetè più nel decreto del 29 gennaio 1871, che riunì effettivamente i collegi elettorali. In seguito s'elevarono dubbi sul potere costituente dell'Assemblea nazionale del 1871; per dissiparli l'Assemblea affermò il proprio potere costituente nel preambolo delle tre leggi relative all'organizzazione provvisoria del potere esecutivo (2).

Quest'Assemblea procedette come quella del 1879: emise successivamente quattro leggi costituzionali distinte; ma non le ha riunite in un solo Atto (3).

Presentemente il potere costituente non può essere esercitato che dalle due Camere riunite in Assemblea nazionale (4).

(1) Il Senato del secondo Impero aveva inoltre, come il Senato del primo, il diritto di regolare a mezzo di *senatoconsulti:*

1° La costituzione delle colonie e dell'Algeria;

2° Tutto ciò che non fosse stato previsto dalla Costituzione e che riuscisse necessario al progresso di essa;

3° Il significato degli articoli della Costituzione che dessero luogo a diverse interpretazioni (C. 14 gennaio 1852, art. 27).

(2) L. 17 febbraio 1871; L. 31 agosto 1871; L. 13 marzo 1873.

(3) L. C. 20 novembre 1873; L. C. 24, 25 febbraio e 16 luglio 1875.

(4) [Cfr. SAINT-GIRONS, Op. cit., capo III « Del potere costituente e della revisione costituzionale », pp. 25-72.]

Digitized by Google

§ 2. — *Della revisione delle Costituzioni.*

21. Una Costituzione non può incatenare le generazioni all'infinito; il diritto di revisione fu quasi sempre stipulato nei patti politici che si sono succeduti dal 1789 in poi.

La prima Costituente dichiarò « che la nazione aveva il diritto imprescrittibile di mutare la sua Costituzione »; ma « considerando esser più conforme all'interesse nazionale d'usare, solamente coi mezzi sanciti nella Costituzione, anche del diritto di riformarne gli articoli di cui l'esperienza avesse fatto conoscere gli inconvenienti » decretò che la revisione sarebbe sottoposta alle seguenti formalità:

Allorchè *tre legislature consecutive* avranno emesso un voto uniforme pel cangiamento di qualche articolo della Costituzione, si farà luogo alla chiesta revisione. — *La prossima legislatura e la successiva non potranno proporre la riforma di nessun articolo della Costituzione.* — Delle tre legislature che potranno in seguito proporre qualche mutamento, le due prime non si occuperanno di questo oggetto *se non durante i due ultimi mesi della loro ultima sessione*, e la terza alla fine della sua prima sessione annuale, o al cominciare della seconda. — Le loro deliberazioni in tale materia saranno sottoposte alle stesse forme degli atti legislativi; ma i decreti coi quali avranno emesso il loro voto non saranno soggetti alla sanzione del re. — La quarta legislatura, aumentata di 249 membri eletti in ciascun dipartimento in numero doppio dell'ordinario che gli spetta per ragione di popolazione, formerà l'Assemblea di revisione. Questi 249 membri saranno eletti dopo che sarà terminata la nomina dei rappresentanti al Corpo legislativo e ne sarà fatto processo verbale separato. — L'Assemblea di revisione sarà composta d'una sola Camera. — I membri *della terza legislatura che avranno chiesto il cangiamento non potranno essere eletti all'Assemblea di revisione.* — I membri dell'Assemblea di revisione dopo aver tutti insieme prestato il giuramento di « viver liberi o morire » presteranno individualmente quello di *limitarsi a deliberare sugli oggetti che saranno loro stati sottoposti dal voto uniforme delle tre precedenti legislature;* di mantenere inoltre con ogni loro potere la Costituzione del regno decretata dall'Assemblea nazionale costituente, negli anni 1789, 1790 e 1791, e d'essere in tutto fedeli alla nazione, alla legge ed al re. — L'Assemblea di revisione dovrà inoltre occuparsi immediatamente degli oggetti che saranno sottoposti al suo esame: appena finito il suo lavoro i 249 membri nominati in più, si ritireranno senza poter prender parte in nessun caso agli atti legislativi (1).

Protetta da tali barriere, la Costituzione del 1791 avrebbe almeno dovuto durare il tempo che un vecchio abituato alle rivoluzioni politiche chiamava una lunga vita d'uomo, quindici anni, *grande mortalis aevi spatium.* Ma v'hanno tempi nei quali tutte le precauzioni riescono vane; meno d'un anno dopo la sua promulgazione, la Costituzione che doveva essere rivedibile solo con tanta lentezza, era trascinata dall'uragano che s'ingolfava nelle Tuileries. Il 10 agosto 1792, Luigi XVI era sospeso dalle sue funzioni e veniva convocata un'Assemblea sovrana.

(1) C. 14 settembre 1791, tit. VII.

Digitized by Google

22. La Convenzione nazionale, a sua volta, ammaestrata da dure esperienze, decise che la revisione della Costituzione dell'anno III sarebbe sottoposta alle seguenti formalità:

Se l'esperienza facesse conoscere gli inconvenienti di qualche articolo della Costituzione, il Consiglio degli Anziani ne proporrà la revisione. — La proposta del Consiglio degli Anziani è in questo caso soggetta alla ratifica del Consiglio dei Cinquecento. — Allorchè, nello spazio di nove anni la proposta del Consiglio degli Anziani, ratificata dal Consiglio dei Cinquecento fu fatta a tre epoche, coll'intervallo l'una dall'altra di tre anni almeno, sarà convocata un'Assemblea di revisione. — Quest'Assemblea sarà composta di due membri per dipartimento, tutti eletti al modo stesso che i membri del Corpo legislativo, *e alle condizioni stesse* richieste dal Consiglio degli Anziani. — Il Consiglio degli Anziani designa per la riunione dell'Assemblea di revisione un luogo lontano almeno 20 miriametri da quello ove siede il Corpo legislativo. — L'Assemblea di revisione ha diritto di mutare il luogo di sua residenza osservando la distanza prescritta dall'articolo precedente. — L'Assemblea di revisione non esercita alcuna funzione legislativa nè di governo; ma si limita alla revisione dei soli articoli della Costituzione che le saranno stati designati dal Corpo legislativo. — *Tutti gli articoli della Costituzione senza eccezione continueranno a rimanere finchè i cangiamenti proposti dall'Assemblea di revisione non saranno stati accettati dal popolo.* — I cittadini che saranno membri del Corpo legislativo al momento in cui una nuova Assemblea di revisione è convocata, non potranno essere eletti membri di questa Assemblea. — L'Assemblea di revisione indirizza immediatamente alle Assemblee primarie il progetto di riforma che ha emesso. Essa sarà disciolta dopo che tal progetto sarà loro indirizzato. — In nessun caso la durata dell'Assemblea di revisione potrà eccedere la durata di tre mesi (1).

23. I due Consigli trovarono più semplice violare la Costituzione che proseguirne la revisione. La Costituzione dell'anno VIII non prevedeva il caso di revisione; ma il primo Console seppe provvedervi e i due plebisciti che crearono il Consolato a vita, poscia l'Impero, furono vere e proprie revisioni della Costituzione. La Carta di Luigi XVIII non ammetteva neppur essa il diritto di revisione; si è visto come fu modificata nel 1830 dalla Camera dei deputati.

24. La Costituzione del 4 novembre 1848 determinò la procedura da seguirsi per la revisione della Costituzione nel seguente modo:

Se nell'ultimo anno d'una legislatura l'Assemblea nazionale avrà emesso il voto che la Costituzione venga modificata in tutto o in parte, si procederà a cotesta revisione nel seguente modo: il voto espresso dall'Assemblea non sarà convertito in risoluzione definitiva che in seguito a tre successive deliberazioni prese ciascuna a un mese d'intervallo ed ai *tre quarti dei voti espressi.* Il numero dei votanti dovrà essere di 500 almeno. — L'Assemblea di revisione non sarà nominata che per tre mesi. — Essa non dovrà occuparsi che della revisione per la quale sarà stata convocata. — Tuttavia potrà, in caso di urgenza, provvedere alle necessità legislative (2).

(1) C. 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795), art. 336 e segg.
(2) Art. 111.

Digitized by Google

Nel 1851 l'Assemblea legislativa fu inondata di petizioni tendenti a far emettere un voto di revisione; proposte di revisione furono fatte da vari rappresentanti. Il 14 luglio 1851, si aprì una discussione sulla questione della revisione che durò cinque giorni. Sopra 750 membri, lo scrutinio diede 466 voti per la revisione, 278 contro; non essendosi raggiunta la cifra dei due terzi, la revisione fu respinta.

25. La Costituzione del 14 gennaio 1852, che era in apparenza immutabile, fu riveduta come quella dell'anno VIII da *senatusconsulti* e plebisciti.

26. L'art. 8 della legge 25 febbraio 1875 (sull'ordinamento dei poteri pubblici) disponeva:

Le Camere avranno diritto, in seguito a deliberazioni separate prese in ciascuna a maggioranza assoluta di voti sia di propria iniziativa, sia sopra domanda del Presidente della Repubblica, di dichiarare necessaria la revisione delle leggi costituzionali.

Dopo che ciascuna delle due Camere avrà preso una simile deliberazione, esse si riuniranno in Assemblea nazionale per procedere alla revisione.

Le deliberazioni importanti revisione delle leggi costituzionali in tutto o in parte, dovranno essere prese a maggioranza assoluta dei membri componenti l'Assemblea nazionale.

Tuttavia, finchè dureranno i poteri conferiti colla legge 20 novembre 1873 al maresciallo Mac-Mahon, questa revisione non potrà aver luogo che sulla proposta del Presidente della Repubblica (1).

L'ultimo paragrafo di quest'articolo fu virtualmente abrogato colla dimissione del maresciallo Mac-Mahon e l'elezione del sig. Grévy. La prerogativa conferita al Maresciallo era personale, non trasmissibile al suo successore, e, benchè i sette anni, durante i quali gli autori della Costituzione del 25 febbraio 1875 avevano voluto riservare al Capo dello Stato l'iniziativa della revisione, non fossero ancora trascorsi allorquando il potere presidenziale passò in altre mani, le Camere entrarono immediatamente, *de plano*, in possesso del diritto di provocare modificazioni costituzionali.

D'altronde questo punto non fu contestato e due mesi dopo l'elezione del sig. Grévy all'Eliseo, il 22 marzo 1879, il sig. Meline deponeva a nome della Commissione incaricata delle proposte dei signori Spuller e Laroche-Joubert, intese a lasciare alla Camera la facoltà di sedere a Parigi, e quindi modificanti l'art. 9 della legge del 25 febbraio 1875, che fissava la sede del potere esecutivo e delle due Camere a Versailles, una relazione che concludeva perchè fosse adottata la seguente decisione:

La Camera dei deputati delibera di procedere alla revisione dell'articolo 9 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875, per essersi proceduto di conformità all'art. 8 della legge stessa, ed incarica il Presidente di sottoporre la presente risoluzione al Presidente del Senato.

(1) L. C. 25 febbraio 1875, art. 8; vedi cap. XII, § 4.

Digitized by Google

La Camera avendo dichiarata l'urgenza ed ordinata la discussione immediata, la risoluzione fu adottata seduta stante, nei termini formulati dalla Commissione, alla maggioranza di voti 315 contro 128.

27. L'ultima parte di tale decisione lasciava nell'ombra una questione delicata, che non era stata sollevata durante la discussione e che interessava le prerogative del Senato. Incaricando « il suo Presidente di sottoporre la risoluzione al Presidente del Senato » la Camera aveva forse inteso d'assimilare una risoluzione tendente a rivedere la Costituzione, alle proposte legislative ordinarie, sulle quali il Senato si trova ufficialmente chiamato a deliberare, pel solo fatto della trasmissione, cui il suo regolamento l'obbliga di dare corso? In una parola, l'iniziativa della revisione delle leggi costituzionali deve sorgere separatamente in ciascuna Camera, ovvero la Camera che ha preso per prima l'iniziativa può, trasmettendo la sua risoluzione, mettere l'altra Camera in grado di deliberare e votare?

Un attento esame del primo paragrafo dell'articolo 3 fece pensare al presidente Gambetta che la trasmissione delle risoluzioni che hanno per iscopo la revisione della Costituzione non può compiersi nella stessa forma, nè avere lo stesso risultato delle proposte ordinarie. Infatti, il primo paragrafo dell'art. 8 stabilisce che le deliberazioni prese separatamente in ciascuna Camera, per dichiarare l'utilità di rivedere le leggi costituzionali, possono aver luogo sia *spontaneamente*, sia *sopra domanda del Presidente della Repubblica*. Da queste due alternative scaturisce che, nel caso in cui la deliberazione sorga dall'iniziativa parlamentare, essa deve nascere *spontaneamente in ciascuna Camera*, e che la risoluzione stessa votata primieramente da una delle Assemblee non si comunica all'altra, la quale non può discutere la questione finchè la relativa proposta non è stata inviata al proprio ufficio.

Consegue ancora dai citati documenti, che, se il Presidente della Repubblica avesse a prendere l'iniziativa di una domanda di revisione, dovrebbe presentarla contemporaneamente alle due Camere. Sarebbe d'altronde difficile che una questione di tanta importanza fosse presentata isolatamente ad una sola delle Camere. In qual modo dovrebbe regolarsi la priorità? La Camera dei deputati dovrà discuterla per prima, come quella che emana direttamente dal suffragio universale? Oppure sarà primo chiamato a deliberare il Senato, che sembra anzitutto destinato a preservare la Costituzione dagli emendamenti troppo precipitati o numerosi? Finalmente nel caso che la prima Camera cui viene presentata non approvi la proposta, la seconda non avrà alcun modo d'esprimere il proprio avviso e, nel caso di accettazione, la Camera che pronuncia per ultima subirebbe l'influenza e la pressione del voto già emesso. La libertà e la spontaneità della deliberazione che si richiedono dall'art. 8 non sarebbero più intere.

Digitized by Google

Giusta questi principii il presidente Gambetta trasmise il voto della Camera circa la revisione dell'art. 9 della legge 25 febbraio 1875, con una lettera, a modo di semplice informazione, « per mettere il Senato in grado di prendere le misure che stimerebbe più opportune ».

Il Presidente del Senato, Martel, comunicò questa lettera nella tornata del 24 marzo 1879, e dopo averla letta, come prescriveva l'art. 31 del regolamento (1), propose di passare all'ordine del giorno. Il duca d'Audiffret-Pasquier chiese se il Presidente intendeva che il Senato si occupasse di questa comunicazione. Il Presidente rispose che no, aggiungendo che si trattava di una semplice comunicazione. Così venne posto chiaramente il principio « che le proposte tendenti a far dichiarare la necessità della revisione di tutto o parte delle leggi costituzionali, debbono sorgere spontanee in ciascuna delle due Camere, e che la Camera che riceve comunicazione d'una deliberazione relativa alla revisione accolta precedentemente dall'altra Camera non deve rinviare questa deliberazione agli uffici come si trattasse di una proposta ordinaria ».

Nella medesima seduta del 24 marzo 1879, l'on. Peyrat depose, a nome d'un gran numero di membri e suo, un progetto di deliberazione conforme a quella della Camera dei deputati. Di tale progetto fu deliberata dal Senato l'urgenza nella seduta successiva, e venne subito nominata una Commissione per esaminarlo. La sua relazione presentata da Laboulaye nella seduta del 29 marzo era sfavorevole; ma, contrariamente alle conclusioni della Commissione, il Senato accolse la deliberazione proposta da Peyrat colla maggioranza di 149 voti contro 130 (2).

28. Essendo così le due Camere venute ad una identica deliberazione, esse dovevano per legge riunirsi in Assemblea nazionale. Ma l'Assemblea nazionale una volta riunita e costituita, aveva il diritto di rivedere tutti gli articoli della Costituzione, oppure il suo diritto di revisione era strettamente limitato all'art. 9 della legge del 25 febbraio 1875, articolo che solo era stato l'obbiettivo della deliberazione presa separatamente in ciascuna Camera?

Questo dubbio era stato già discusso nella relazione del signor Meline alla Camera dei deputati, che si esprimeva nei termini seguenti:

A nome della vostra Commissione, io tengo a ben precisare il carattere del Congresso che si tratta di riunire. Non è un Congresso di revisione generale della Costituzione: esso ha per iscopo *speciale ed unico* la soppressione dell'art. 9 della legge 25 febbraio 1875. *Resta inteso che la competenza dell'Assemblea che si riunirà, se lo consentiranno le due Camere, è assolutamente limitato e non*

(1) « Prima di passare all'ordine del giorno il presidente fa al Senato le comunicazioni che lo riguardano ».

(2) Seduta del 14 giugno 1879.

Digitized by Google

potrebbe oltrepassare l'esame dal punto speciale che le sarà sottoposto senza violare il testo e lo spirito della Costituzione.

Alcuno avrebbe pensato che, una volta aperto l'adito alla revisione per un qualsiasi motivo, l'Assemblea nazionale si dovesse trovare investita del diritto costituente nella sua interezza e potesse rimaneggiare a suo *libito* e mutare qualunque disposizione della nostra Costituzione. Questo sistema non si può sostenere di fronte all'art. 8 della legge del 25 febbraio.

Dacchè riesce necessario il consenso delle due Camere per la riunione del Congresso, la revisione non può operarsi se non in quella misura per la quale il consenso è stato dato. Ora, se le due Camere furono d'avviso che la revisione dovesse essere soltanto parziale, per un articolo determinato, non potrebbe estendersi ulteriormente; *perchè ulteriormente farebbe manifestamente difetto il consenso necessario delle due Camere ed il Congresso diverrebbe illegale.* La Costituzione opporrebbe una barriera insormontabile a qualsiasi pretesa di tal genere qualora mai avesse ad avverarsi.

Con queste condizioni e riserve, la vostra Commissione si propone di adottare una decisione tendente a stabilire che è opportuno procedere alla revisione dell'articolo 9.

Gli accordi presi dalla Commissione ebbero la tacita approvazione della Camera, perchè quando si venne alla pubblica discussione, non furono contestati. Codesti accordi vennero richiamati alla tribuna del Senato dal signor Waddington, Presidente del Consiglio, il quale dichiarò che dinanzi al Congresso la questione sarebbe limitata alla revisione dell'art. 9, e che nessuna questione estranea a quell'articolo potrebbe essere sollevata.

29. I poteri dell'Assemblea nazionale essendo per tal modo definiti e limitati, restava a tracciare la procedura da seguirsi per la sua riunione e costituzione. A termini del secondo paragrafo dell'art. **11** della legge costituzionale **16** luglio **1875** « quando le due Camere si riuniscono in Assemblea nazionale, il loro ufficio si compone dei Presidenti, Vice-presidenti e Segretari del Senato ». Pertanto il presidente Martel assunse immediatamente il titolo di « Presidente dell'Assemblea nazionale » ed annunciò al Presidente della Camera, che l'Assemblea sarebbesi riunita il **12** giugno alle **10** ant. nella sala della Camera dei deputati. Dal canto suo il Presidente della Camera diede le disposizioni necessarie perchè il locale potesse accogliere l'Assemblea, e mandò a tutti i deputati un invito speciale. I due Presidenti, in un colloquio ufficioso, avevano già esaminate le diverse questioni materiali, regolamentari e personali che si annettevano alla convocazione dell'Assemblea nazionale, e si erano messi d'accordo, sotto riserva ciascuno di sentire l'avviso degli uffici rispettivi. Il presidente Gambetta aveva notata l'utilità di riunire gli uffici delle due Camere affinchè fossero precisati i punti dubbi ed oscuri in una conferenza, il risultato della quale avrebbe avuto, se non un valore legale, almeno il valore morale di un comune consenso.

Il presidente Martel comunicò la proposta del presidente Gambetta all'ufficio del Senato, il quale, a tutta prima, non trovò opportuno di acco-

Digitized by Google

glierla, parendogli che la riunione avrebbe avuto un carattere ufficiale. L'ufficio del Senato prese esso solo le seguenti deliberazioni, che furono per lettera comunicate al Presidente della Camera:

L'Assemblea nazionale si riunirà giovedì 19 giugno 1879 a 10 ore del mattino. Le convocazioni saranno fatte dal Presidente dell'Assemblea nazionale e trasmesse ai membri dell'Assemblea dai Questori delle due Camere. L'ordine del giorno che verrà distribuito a domicilio sarà così concepito: Revisione dell'art. 9 della legge costituzionale 25 febbraio 1875.

Il Presidente proporrà all'Assemblea nazionale: 1° d'adottare il regolamento del Senato; 2° di dividersi in venti uffici; 3° di nominare una Commissione di quaranta membri. Il *quorum* fissato dall'articolo 8 della legge 25 febbraio 1875 sarà calcolato sul numero dei deputati e dei senatori in funzioni.

I servizi legislativi saranno regolati come segue: Le funzioni di Segretario generale della Presidenza saranno adempite unitamente dai Segretari generali del Senato e della Camera dei deputati. I servizi del resoconto, della stenografia, dei processi verbali saranno disimpegnati alternativamente giorno per giorno dagli impiegati del Senato e da quelli della Camera dei deputati. Gli impiegati del Senato presteranno servizio il primo giorno delle sedute dell'Assemblea nazionale, gl'impiegati della Camera dei deputati il secondo, e così di seguito. I biglietti delle tribune e delle gallerie saranno ripartiti proporzionalmente al numero dei membri di ciascuna delle due Camere. La tribuna del Senato sarà messa a disposizione del Presidente. I biglietti delle tribune dei dignitari saranno divisi tra i due uffici delle due Camere.

Infine l'ufficio del Senato invitava quello della Camera a riunirsi ad esso la mattina seguente. Ricevuta questa comunicazione, il presidente Gambetta convocò l'ufficio della Camera e ne diede lettura, proponendo di accettare l'invito del Presidente del Senato, esaminando però prima le diverse questioni che sarebbero state sollevate nella conferenza.

30. Il presidente Gambetta richiamò anzitutto l'attenzione dell'ufficio sovra il fatto che l'ufficio del Senato si era costituito in ufficio dell'Assemblea nazionale prima del giorno fissato per la riunione dell'Assemblea:

Io non credo che possa esistere un ufficio dell'Assemblea nazionale prima della riunione di questa Assemblea. Il testo dell'art. 11 della legge 16 luglio 1875 è formale; vi si dice: *Allorchè le due Camere si riuniscono in Assemblea nazionale*, il loro ufficio si compone dei Presidenti, Vice-presidenti e Segretari del Senato.

L'ufficio dell'Assemblea non esiste adunque, se non dal giorno nel quale viene a sussistere l'Assemblea stessa. Sarebbe creare un precedente assai grave, l'ammettere l'esistenza di un ufficio costituito che delibera e prende decisioni prima ancora della riunione del Congresso.

Importa eziandio constatare che i deputati sono convocati dietro ordine dei loro Presidenti e a cura dei loro Questori.

Infine non è il regolamento del Senato nè quello della Camera dei deputati che può essere adottato. È necessario riprendere quello dell'Assemblea nazionale più recente.

L'ufficio consultato dal Presidente riconobbe unanime che era il caso di chiedere all'ufficio del Senato di proporre l'accettazione del regolamento

Digitized by Google

dell'Assemblea del 1871. La divisione in venti uffici, cifra troppo grande anche per una Assemblea di 800 membri, non poteva sussistere di fronte al regolamento del 1871 che ne fissava il numero a quindici. Finalmente il Presidente fece notare che alla sola Assemblea, non all'ufficio, apparteneva il diritto di decidere di quanti membri sarebbe composta la Commissione.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servigi, dopo breve discussione, restò stabilito che si proporrebbe all'ufficio del Senato: 1° che funzionassero simultaneamente i due Segretari generali della Presidenza del Senato e della Camera dei deputati; 2° che avrebbero funzionato alternativamente giorno per giorno i Revisori e gli Stenografi di ciascuna Camera, con questa clausola che, il giorno in cui i Revisori e gli Stenografi di una Camera non avessero a prender parte alla redazione dei resoconti, i loro capi siederebbero ciononostante all'ufficio dei Segretari, prenderebbero note, rileggerebbero e firmerebbero i resoconti, restando la destra sempre riservata ai capi del Senato.

Per quanto concerne il servizio di spedizione delle leggi e dei processi verbali, che esige una lunga preparazione materiale, l'alternativa non era possibile. Il Congresso dovendo riunirsi nel palazzo attiguo alla Camera dei deputati, l'ufficio fu d'avviso di proporre all'ufficio del Senato di decidere che il servizio di spedizione delle leggi e dei processi verbali resterebbe confidato agli impiegati della Camera, sotto la direzione e la responsabilità del loro capo, incaricato di agire di concerto col capo del servizio del Senato il quale occuperebbe la destra e avrebbe la precedenza, giusta i principii del nostro ordinamento costituzionale.

Dopo aver parlato del servizio degli uscieri, della distribuzione dei biglietti e del collocamento dei membri nella sala delle sedute, particolarità sulle quali i Questori delle due Camere erano d'accordo, si riconobbe che il servizio di sicurezza doveva esser fatto non dalla guardia del Senato, ma da quella della Camera che si trovava sul posto, conosceva i locali e non aveva bisogno di muoversi.

31. Così stabilito, l'ufficio della Camera si recò presso il Presidente del Senato, dove trovò riuniti i membri dell'ufficio del Senato. Martel e Gambetta presero posto a diritta e a sinistra del camino ed i membri dei due uffici si raggrupparono attorno al rispettivo Presidente.

Il presidente Martel prese per primo la parola, ed espose quanto era stato deliberato nella precedente riunione del Senato e già comunicato ufficialmente al Presidente della Camera dei deputati. Il presidente Gambetta espose quanto era stato deliberato dall'ufficio della Camera, e si convenne anzitutto che il Presidente del Senato proporrebbe di applicare al Congresso il regolamento dell'ultima Assemblea nazionale, e portare a quindici il numero

Digitized by Google

degli uffici. Quanto ai servizi, respinta l'idea di affidarli, a giorni alterni, ai funzionari del Senato ed a quelli della Camera, si convenne: 1° che i Segretari generali della Presidenza del Senato e della Camera avrebbero funzionato di conserva e in comune accordo; 2° che i servizi del resoconto analitico e della stenografia funzionerebbero alternativamente giorno per giorno, ma che ciascun giorno i capi del Senato e della Camera siederebbero simultaneamente all'ufficio, prenderebbero note e firmerebbero i resoconti; 3° che il servizio della spedizione delle deliberazioni e dei processi verbali dell'Assemblea resterebbe affidato permanentemente agli impiegati della Camera dei deputati, che questi impiegati sarebbero sottoposti direttamente al loro capo, il quale dovrà agire di concerto col suo collega del Senato, che avrà la preminenza.

Infine, quanto al comando della forza armata a presidio dell'Assemblea, dopo una lunga discussione, alla quale, oltre ai due Presidenti, presero parte il generale Pellissier, Questore del Senato, l'on. Margaine, Questore della Camera, e gli on. Toupet des Vignes, Bethmont, Pelletan, si rimase d'accordo nel ritenere che la forza militare sarebbe sotto gli ordini del Presidente dell'Assemblea con diritto di designare il comandante e di riporre la sua fiducia in chi crede. Si riconosceva però che il principio, il quale giovava a dirimere ogni difficoltà nel caso concreto, non poteva avere alcuna applicazione personale. Si ammise pure che, eccetto in caso di destituzione, il comandante del palazzo del Congresso avrebbe la direzione effettiva delle truppe sotto gli ordini diretti del Presidente.

32. Chiariti così sufficientemente i principii, Gambetta venne all'ultimo punto che dovea formar oggetto della conferenza ed era assai delicato. Trattavasi della forma nella quale l'ufficio del Senato avea comunicato all'ufficio della Camera il risultato della sua deliberazione. Gambetta disse:

Voi vi siete serviti di queste espressioni: « l'ufficio del Senato costituito in ufficio dell'Assemblea nazionale... ». Ebbene, noi non crediamo che ciò sia esatto e conforme al diritto parlamentare. Il Presidente del Senato è di fatto da ora in poi Presidente dell'Assemblea nazionale; può prendere delle misure preparatorie in vista dei lavori dell'Assemblea; ma non vi può essere ufficio dell'Assemblea costituito, prima che si abbia un'Assemblea riunita.

Notate come è precisa la redazione del § 2 dell'articolo 11 della legge 16 luglio 1875; esso dice: « Allorquando le due Camere si riuniscono in Assemblea nazionale il loro ufficio si compone dei Presidenti, Vice-presidenti e Segretari del Senato ». Dunque è soltanto « quando le due Camere si riuniscono », cioè, nel caso nostro, domani a 10 ore, che esiste un ufficio dell'Assemblea nazionale. Fino a tal punto non v'ha che un Presidente designato in precedenza che possiede un potere esecutivo per preparare la riunione dell'Assemblea; v'hanno Vice presidenti e Segretari designati in precedenza, ma esistenti isolatamente e nell'impossibilità di formare un ufficio competente a prendere decisioni, perchè le decisioni di un ufficio sono prese nel nome dell'Assemblea e non si potrebbe deliberare nel nome di un'Assemblea preveduta ma non esistente. Altro è il potere del Presidente,

Digitized by Google

altro quello dell'ufficio; il primo è individuale e per conseguenza completo dacchè esiste un Presidente riconosciuto; il secondo è collettivo, è una frazione del potere dell'Assemblea. Può desso sorgere prima dell'Assemblea? Può un ufficio deliberare prima del giorno in cui l'Assemblea che esso rappresenta sia autorizzata essa stessa a deliberare? La questione è importante perchè bisogna prevedere il caso in cui un ufficio del Senato si trovi in collisione sia col potere esecutivo, sia coll'altra Camera. Quest'ufficio potrebbe prendere deliberazioni pericolose finchè le due Camere non fossero riunite in Assemblea nazionale. Importa dunque che il titolo e il potere dell'ufficio dell'Assemblea nazionale non sorgano prima dell'Assemblea stessa.

Léon Clément, Segretario del Senato, disse che il Presidente non poteva essere separato dal suo ufficio; ma a questi altri argomenti furono opposti, e si riconobbe alla fine che la formola dell'invito doveva essere modificata.

33. Esaurite così le questioni per le quali i due uffici si erano riuniti, non si pensò più che a preparare l'adunanza. L'Assemblea nazionale si riunì l'indomani 19 giugno nella sala delle sedute della Camera dei deputati (1).

A dieci ore e venti minuti del mattino, Martel, Presidente del Senato, occupò il seggio. Bernard, Clément, Casimiro Fournier, il barone Lafond de Saint-Mur e Mazeau, Segretari del Senato, presero posto all'ufficio.

Il Presidente dichiarò che l'Assemblea nazionale era costituita colle seguenti parole:

Visti i §§ 1 e 2 dell'art. 8 della legge costituzionale 25 febbraio 1875;
Vista la risoluzione del Senato in data 14 giugno 1879 e quella della Camera dei deputati in data 22 marzo 1879, decidendo che vi ha luogo di rivedere l'art. 9 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 perchè vi sia proceduto di conformità all'art. 8 della legge stessa;
Visto il § 2 dell'art. 11 della legge costituzionale 16 giugno 1875 (2);
Dichiaro costituita l'Assemblea nazionale.

Propose in seguito l'adozione del regolamento dell'Assemblea nazionale del 1871, sotto la riserva tuttavia del 3° paragrafo dell'art. 8 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875, secondo il quale « tutte le deliberazioni relative alla revisione totale o parziale delle leggi costituzionali dovranno essere prese a maggioranza assoluta ». E infatti venne adottato il regolamento proposto dal Presidente (3).

Le Royer, Guardasigilli, depose un progetto di legge redatto in un solo articolo e portante l'abrogazione dell'art. 9 della legge costituzionale 25 febbraio 1875. Dopo aver letto l'esposizione dei motivi, ne chiese l'urgenza che fu accordata.

(1) L'architetto della Camera, rimovendo una parte delle tribune, preparò la sala per modo che potesse accogliere tutti gli 833 membri dell'Assemblea.
(2) Di tutti i testi qui citati venne data lettura.
(3) [Il Regolamento è riprodotto integralmente nel testo francese, pp. 19-27.]

Digitized by Google

Avendo chiesto il Presidente in qual forma l'Assemblea intendeva procedere all'esame del progetto, l'on. Testelin propose la nomina a scrutinio di lista negli uffici di una Commissione di quindici membri. La proposta venne adottata, il sorteggio degli uffici ebbe luogo e il Presidente annunciò che gli uffici si sarebbero adunati alle due, la votazione resterebbe aperta fino alle tre ed alle tre ore e mezza l'Assemblea si sarebbe nuovamente riunita per proclamare il risultato della votazione.

34. La seduta fu sospesa a mezzodì meno venti minuti e ripresa a quattro ore. Comunicato dal Presidente il risultato del voto, gli onorevoli Dreolle e Chesnelong osservarono che negli uffici non vi era stata discussione e trovarono il fatto contrario all'art. 11 del regolamento adottato dall'Assemblea per cui « ciascun ufficio discute separatamente le questioni rinviate al suo esame ».

Eugenio Pelletan rispose che il regolamento non era stato violato, perchè l'art. 14 relativo alla nomina dei Commissari a scrutinio di lista non prescrive in alcun luogo la discussione in precedenza, ed aggiunse che quando in un'Assemblea si nominano Commissari a scrutinio di lista non vi ha discussione. Ricordò che lo scrutinio di lista negli uffici era stato sempre adottato per economia di tempo: « era unicamente per votare separatamente in modo che l'Assemblea avesse a perdere il minor tempo possibile ».

L'Assemblea sanzionò l'interpretazione data al regolamento dal presidente Martel e da Pelletan, votando la questione pregiudiziale sopra un ordine del giorno motivato di Dreolle, così concepito: « L'Assemblea nazionale, considerando che il regolamento non venne regolarmente applicato per la nomina della Commissione, passa all'ordine del giorno ».

35. Il Presidente invitò la Commissione a radunarsi immediatamente e dichiarò sospesa la seduta. Alle sei e dieci minuti la seduta fu ripresa. Giulio Simon presentò una relazione che concludeva per l'adozione del progetto presentato dal Governo. Dopo alcune brevi osservazioni fatte da diversi membri, l'Assemblea passò alla votazione. Il progetto di legge fu approvato con 526 voti contro 249. La maggioranza assoluta richiesta dall'art. 8 della legge costituzionale 8 febbraio 1875 era sorpassata di molto, essendo essa di soli 417 voti. L'Assemblea nazionale si componeva allora di 833 membri: 300 senatori e 533 deputati. Nel caso di una nuova revisione di qualche articolo delle leggi costituzionali, la cifra della maggioranza richiesta si eleverebbe ora a 443, perchè il Senato è sempre composto di 300 membri, ma la legge del 16 giugno 1885 ha portato il numero dei deputati a 584.

Dopo un incidente sollevato dall'on. Mitchell, che voleva riservata ai

Digitized by Google

deputati e ai senatori la facoltà di fare nelle rispettive Camere rettifiche al processo verbale, riconosciutosi che ciò non era possibile, il presidente Martel dichiarò esaurito l'ordine del giorno e levò la seduta.

Per la prima volta in Francia un'Assemblea sovrana aveva proceduto alla revisione di una Costituzione che essa non avea fatta e vi aveva proceduta con tutto il rispetto più scrupoloso delle forme legali, nella calma più perfetta. All'uscire da questa memorabile seduta, nella quale nessun tentativo era stato fatto per violare le strette regole di legge, o per estendere l'ordine del giorno già in precedenza tracciato dalle deliberazioni di ciascuna Camera, si sentiva che l'êra della rivoluzione era chiusa e s'iniziava quella del progresso secondo il diritto.

36. A termini dell'art. 3 della legge 22 luglio 1879, le Camere riunite per rivedere la Costituzione, debbono sedere a Versailles nell'antica sala della Camera dei deputati:

Nel caso in cui in conformità agli art. 7 e 8 della legge 25 febbraio 1875, relativa all'ordinamento dei poteri pubblici, si dovrà riunire l'Assemblea nazionale, essa sederà a Versailles nella sala della Camera dei deputati.

Questo articolo fu applicato nel 1884. Il 4 agosto, deputati e senatori lasciarono Parigi per radunarsi nella sala delle sedute della Camera a Versailles. I servizi funzionarono come nel caso del quale si è innanzi parlato. Siccome però la sala doveva questa volta contenere 857 membri, anzichè 833, e d'altronde era da prevedersi che il numero dei deputati sarebbe stato accresciuto coll'aumento della popolazione, essa venne accomodata per guisa da consentire anche la riunione di Assemblee più numerose. Oggi la sala è così preparata, che gli 884 membri delle due Camere vi si potrebbero riunire da un giorno all'altro, come fecero il giorno 30 dicembre 1885 per l'elezione del Presidente della Repubblica (1).

37. Messe in vigore le leggi costituzionali del 1875, l'on. Ricard, Ministro dell'interno indirizzò ai Prefetti il 6 maggio 1876 una circolare, nella quale si leggeva:

Da qualche anno gli uomini preposti alla direzione degli affari della nazione hanno potuto credere che, non essendo fissato il regime politico, essi potrebbero, senza mancare ai loro doveri, conservare apertamente le loro opinioni personali e prepararne il successo. Di qui equivoci e contraddizioni, che hanno sviato e ferito il sentimento pubblico. È adunque necessario far cessare questi dubbi ingiuriosi per il Governo, far sparire quelle diffidenze che solo il passato può giustificare,

(1) [Queste notizie sono tolte non già dal *Manuale*, ma da una utilissima pubblicazione del signor E. Pierre, *Lois constitutionnelles et organiques de la Republique française*. Paris, déc. 1885, delle quali ci serviamo per completare le notizie del *Manuale*.]

Digitized by Google

dileguare nello spirito dei partiti speranze che ormai possono considerarsi faziose. Gli è per questo che voi dovrete, se ancora non l'avrete fatto, dichiararvi apertamente. Voi siete il rappresentante della Repubblica nel vostro dipartimento, voi siete chiamato a cooperare alla conciliazione ed alla pace: quest'opera proseguirete con inalterabile costanza nel campo amministrativo, ma, nel campo politico, essa non si deve prestare a nessun equivoco, a nessuna compiacenza.

Questa dichiarazione procurò al Governo una questione del marchese De Franclieu, senatore, nella seduta del Senato del 19 maggio 1876. De Franclieu sostenne, che, essendo possibile la revisione delle leggi costituzionali, esse potevano essere discusse ed avversate dai partiti ostili alla Repubblica.

L'on. Ministro dell'interno diede alcune spiegazioni, che non appagarono la destra del Senato, e l'on. Paris presentò allora una formale interpellanza, che sviluppò nella seduta del 24 maggio 1879. Egli dichiarò che aveva voluto semplicemente impedire che si facesse sorgere nella pubblica opinione il benchè menomo dubbio sulla portata dell'art. 8 e ricordò le proprie dichiarazioni fatte alla tribuna dell'Assemblea nazionale come relatore della Commissione delle leggi costituzionali, sull'estensione del diritto di revisione (1).

L'on. Dufaure, Presidente del Consiglio e Guardasigilli, rispose:

.....Per quanto riguarda la revisione, nessuno più di me è disposto a riconoscerne l'efficacia. Essa potrà effettuarsi nelle condizioni che la Costituzione ha determinate, colle forme da essa stabilite. Essa è possibile, ma non è necessaria. Le istituzioni possono mantenersi senza che accada mai la revisione. Conseguentemente non è già nella clausola di revisione che si potrà trovare una ragione per contestare il titolo di « definitive » delle nostre istituzioni. Esse sono definitive, come sono definitive le istituzioni delle repubbliche americane, come era definitiva la Costituzione dell'Impero, sebbene l'imperatore avesse diritto di domandarne la revisione, diritto che più tardi venne accordato allo stesso Senato. Vi era adunque la possibilità della revisione, e nessuno potrà dirmi che le Costituzioni imperiali non fossero ritenute come istituzioni definitive.

L'ordine del giorno puro e semplice chiesto dall'on. Paris, d'accordo col Presidente del Consiglio, fu messo ai voti ed approvato ad unanimità fra gli applausi della sinistra.

Durante questa discussione fu stabilito un principio importante ed accettato da tutti, cioè che il diritto d'*interpretare* la Costituzione non appartiene ad alcuna delle due Camere isolatamente, ma soltanto alle due Camere riunite in Assemblea nazionale per procedere alla revisione.

(1) « Noi riteniamo formalmente — aveva detto l'onor. Paris — che le leggi costituzionali nel loro complesso possano essere modificate, che anche la stessa forma di Governo possa essere oggetto di revisione. A tal riguardo non può nè deve esservi alcun equivoco ».

Digitized by Google

38. Dopo le elezioni generali del 1881, varie proposte d'iniziativa parlamentare ed un progetto del Governo sollevarono la questione della revisione delle leggi costituzionali. Una prima deliberazione, la quale dichiarava che non v'era luogo a rivedere le leggi costituzionali, fu adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 gennaio 1882. Il Senato non adottò una identica risoluzione, e l'on. G. Ferry, Presidente del Consiglio, invitò la Camera a deliberare di nuovo sulla questione di revisione, presentando il 24 maggio 1884 un progetto di risoluzione tendente alla revisione parziale delle leggi costituzionali. Dopo l'esame di una Commissione, su relazione dell'on. F. Dreyfus, la Camera, nella seduta del 3 luglio 1884, adottò una risoluzione per cui dichiarava rivedibili il § 2, art. 5 e l'art. 8 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875; gli articoli 1 a 8 della legge costituzionale del 24 febbraio 1875; il § 3 dell'art. 1 della legge costituzionale del 16 luglio 1875. Il 5 luglio 1884 la risoluzione della Camera fu presentata al Senato, ed una Commissione, su relazione dell'onorevole Dauphin escluse dalla revisione alcuni punti, contemplati nel progetto della Camera. Il progetto, così riveduto, venne ripresentato alla Camera il 30 luglio 1884 e questa l'accolse il giorno appresso senza introdurvi alcun'altra variazione.

In seguito a questa legge, l'Assemblea nazionale di revisione, composta del Senato e della Camera dei deputati, si riunì al palazzo di Versailles, il 4 agosto 1884, sotto la presidenza di Le Royer, Presidente del Senato, e fu deliberato che il regolamento del 1871, sarebbe modificato in questo senso: che nella nomina delle Commissioni a scrutinio di lista, il primo scrutinio dovrebbe aver luogo a maggioranza assoluta (proposta dell'onorevole Forcioli); che gli art. 55, 56, 57, relativi allo scrutinio segreto, sarebbero abrogati (proposta dell'on. Rivière); e che il progetto del Governo sarebbe esaminato da una Commissione di trenta membri, nominata in seduta pubblica (proposta dell'on. Testelin). La nomina dei Commissari seguì il 4 agosto, e l'on. Gerville-Réache, nominato relatore, presentò la sua relazione il giorno appresso. La discussione generale seguì nei giorni 6 e 7; quella degli articoli nei giorni seguenti, ed il complesso della legge fu votata il 10 agosto; dopo di che l'on. Presidente dichiarò chiusa la sessione dell'Assemblea nazionale. La legge costituzionale così votata venne trasmessa la sera medesima al Governo, e il Presidente della Repubblica firmò il giorno appresso il decreto, in seguito al quale fu promulgata nel « Journal Officiel » del 15 agosto. Essa è del seguente tenore:

1° Il § 2, art. 5 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875, relativa all'ordinamento dei poteri pubblici è così modificato: « In questo caso i collegi elettorali sono convocati per nuove elezioni nello spazio di due mesi e la Camera nei dieci giorni che seguiranno la chiusura delle operazioni elettorali ».

Digitized by Google

2° Il § 3, art. 8 della medesima legge è così completato: « La forma repubblicana del Governo non può essere materia di una proposta di revisione. I membri delle famiglie che hanno regnato in Francia sono ineleggibili alla Presidenza della Repubblica » (1).

3° Gli art. 1 e 7 della legge costituzionale 24 febbraio 1875, relativi alla costituzione del Senato, non avranno più carattere costituzionale (2).

4° Il § 3, dell'art. 1 della legge costituzionale del 16 luglio 1884, relativo alle relazioni fra i poteri pubblici, è abrogato (3).

§ 3. — *Del diritto di discutere le Costituzioni.*

39. Dall'essere una Costituzione rivedibile, non consegue che i partiti ai quali non piace, possano attaccarla impunemente. Il 29 dicembre 1875, l'ultima Assemblea nazionale ha votato una legge di cui l'art. 1 prevede e punisce gli attacchi diretti contro le leggi costituzionali: quest'articolo è così concepito:

Qualunque attacco, mediante uno dei mezzi indicati nell'art. 1 della legge 17 maggio 1819, sia contro le leggi costituzionali, sia contro i diritti e i poteri del Governo della Repubblica da esse stabiliti, sarà punito colle pene contemplate dall'art. 1 del decreto 11 agosto 1848, e salva l'applicazione dell'art. 463 del Codice penale.

Nella sua circolare ai Procuratori generali del 7 gennaio 1876, Dufaure, Guardasigilli, diede di questo articolo la seguente interpretazione:

L'articolo 1 della nuova legge sulla stampa punisce ogni attacco non solo contro qualunque dei poteri stabiliti dalle leggi costituzionali, ma ancora contro questi poteri considerati nel loro complesso e contro le leggi stesse dalle quali traggono origine. Non ho bisogno di dirvi che, mettendo il Patto costituzionale al coperto dagli attacchi dei partiti, il legislatore non ha già voluto sottrarlo a una calma discussione, ad una critica leale (4). A differenza della Costituzione del 1852, la Costituzione sorta nel 1875, in piena luce, dalla volontà libera e ponderata dei rappresentanti della nazione, non ha bisogno di intimare il silenzio a sè d'intorno, nè teme la prova della pubblica discussione. È permesso a chiunque segnalare con moderazione e buona fede i difetti che creda riconoscervi, reclamarne il

(1) Del pari non possono essere eletti senatori, nè deputati. Leggi 9 dic. 1884, art. 9 e legge 16 giugno 1885, art. 4.

(2) [Cioè possono essere modificati colla procedura ordinaria delle altre leggi.]

(3) [Pierre, *Lois constitutionnelles et organiques*. Paris, 1885, p. 12 e segg., 71 e segg.]

(4) Nemmeno il secondo Impero ammetteva la discussione. Leggesi nel « Monitore » del 28 novembre 1861 una nota così concepita: « Da qualche giorno, parecchi organi di pubblicità sembrano essersi creato il còmpito *di criticare* la Costituzione stessa e *di segnalare* con insistenza *alcune modificazioni* delle quali intendono proclamare l'urgenza. Riesce pertanto necessario ricordare che l'iniziativa delle modificazioni da farsi al Patto fondamentale appartiene esclusivamente all'imperatore ed al Senato, che tale Patto deve rimanere *estraneo ad ogni discussione*, e che la legge sulla stampa ha avuto principalmente lo scopo di proteggere la Costituzione dagli attacchi di cui può essere fatta segno ».

Digitized by Google

miglioramento, od anche il cangiamento nel tempo e coi mezzi determinati dalla Costituzione stessa. Ma queste discussioni permesse nulla hanno di comune con gli attacchi violenti ed appassionati che abbiamo già veduto prodursi, i quali fummo assai spesso impotenti a reprimere.

40. Un Gabinetto non può attaccare o fare attaccare la forma di governo stabilita da questa Costituzione. Nella relazione presentata nell'8 maggio 1879 a nome della Commissione d'inchiesta elettorale, Enrico Brisson rilevò come un capo d'accusa contro il Gabinetto del 17 maggio 1877 il fatto che esso aveva rimesso in questione l'esistenza della Repubblica.

In virtù degli stessi principii, in ciascuna Camera, il Presidente reprime e vieta ogni parola o manifestazione contraria al rispetto di cui dev'essere circondata la Costituzione. Nella seduta del Senato del 30 gennaio 1880, Giulio Ferry, Ministro dell' istruzione pubblica, aveva citato un discorso pronunciato sulla tomba del generale Lamoricière, discorso nel quale il principio del suffragio universale era violentemente attaccato e dove si riscontrava questa frase: « Abbandonare la successione del potere supremo alle incertezze del capriccio popolare, equivale ad aprire l'adito a rivalità ed agitazioni senza fine ». Questa citazione essendo stata accentuata dagli applausi della destra, il vice-presidente Pelletan disse:

Non posso ammettere l'approvazione di dottrine che sono la negazione della sovranità nazionale e del suffragio universale di cui voi stessi siete qui i rappresentanti.

Nella seduta successiva del 31 gennaio, Fresneau notò questo intervento del presidente, pretendendo che per ciò Pelletan avesse oltrepassato i suoi diritti e disconosciuti quelli dei suoi colleghi. L'on. Pelletan rispose:

Il Presidente non ha fatto che conformarsi ai precedenti stabiliti da tutti i suoi predecessori. Tutte le volte che si sono espresse opinioni incostituzionali e messa in discussione, ad esempio, la sovranità nazionale, il Presidente ha interrotto l'oratore o ne ha represse le manifestazioni. Era dunque il mio più stretto dovere. Ebbene, vi era nelle parole citate dal ministro un violento attacco alle nostre istituzioni ed a tutti i principii del nostro diritto costituzionale, ed io non poteva ammettere che si facessero segno ad approvazioni.

Digitized by Google

CAPITOLO III.

DEL POTERE LEGISLATIVO.

§ 1°. — *Del diritto d'esercitare il potere legislativo.*

41. Il potere legislativo restituito alla nazione in seguito alla convocazione degli Stati Generali del 1789 fu esercitato da tre Assemblee uniche, fino allo scioglimento della Convenzione nazionale il 4 brumaio, anno IV (26 ottobre 1795). Dalla Rivoluzione in poi, il re non partecipò al potere legislativo se non per accordare o rifiutare la propria sanzione; gli art. 9 a 13 del decreto del 5 ottobre-3 novembre 1789, decisero che l'iniziativa delle leggi apparteneva *esclusivamente* ai rappresentanti della nazione e che nessun Atto del Corpo legislativo potrebbe essere considerato come legge, se non fosse stato compiuto dai rappresentanti *liberamente* e *legalmente* eletti. Lo stesso dispone la Costituzione del 14 settembre 1791.

42. Dal 10 agosto 1792, il potere legislativo fu devoluto senza alcuna riserva e senza alcuna necessità di sanzione, dapprima alla Legislativa, poscia alla Convenzione nazionale. La Costituzione dell'anno III creò una seconda Camera ed istituì accanto al Consiglio dei Cinquecento, un Consiglio degli Anziani. Ma la parte più importante del potere legislativo restò al Consiglio dei Cinquecento.

Questo Consiglio aveva solo il privilegio dell'iniziativa e della formazione delle leggi (1); il Consiglio degli Anziani non poteva modificare le risoluzioni del Consiglio dei Cinquecento (2); doveva respingerle od approvarle nella loro integrità (3). Però poteva mutare di propria iniziativa la residenza del Corpo legislativo e in tal caso il suo decreto era irrevocabile (4).

È noto come di questa prerogativa siasi usato nel 18 brumaio. Il Consiglio degli Anziani aveva ancora l'iniziativa in materia di revisione della Costituzione; ma la sua risoluzione in tal caso doveva essere sottoposta alla ratifica del Consiglio dei Cinquecento (5).

43. Dopo il colpo di Stato del brumaio, la legge del 19 brumaio (10 novembre 1799) aggiornò il Corpo legislativo e incaricò due Commis-

(1) C. 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795), art. 109.
(2) Art. 95.
(3) Art. 96, 97, 98.
(4) Art. 102 e segg.
(5) Art. 337.

Digitized by Google

sioni di venticinque membri nominati da ciascun Consiglio di « deliberare *con la proposta formale e necessaria della Commissione consolare esecutiva* su ogni materia urgente di polizia, di legislazione e di finanza ». La Commissione dei Cinquecento aveva l'iniziativa e quella degli Anziani l'approvazione.

44. La Costituzione del 22 frimaio, anno VIII (13 dicembre 1799) attribuì al solo Governo l'iniziativa delle leggi. I progetti di legge dovevano anzitutto essere presentati al Tribunato che li discuteva e poteva accoglierli o respingerli ma non modificarli. I progetti, *anche respinti dal Tribunato*, erano trasmessi al Corpo legislativo dinanzi al quale tre tribuni esponevano e sostenevano il voto del Tribunato. Il Corpo legislativo ascoltava e votava in silenzio. *I suoi membri non avevano diritto di prender parte alla discussione;* soltanto i commissari del Governo rispondevano agli oratori del Tribunato. La Costituzione imperiale del 28 fiorile, anno XII (18 maggio 1804) restituì al Corpo legislativo, con alcune riserve, il diritto di discutere le leggi, non già quello di proporle o modificarle. Il Tribunato divenuto strumento inutile fu soppresso. Un articolo pubblicato nel « Moniteur » del 15 dicembre 1808 designa il posto occupato nel primo Impero dal Consiglio legislativo:

> ..... Il Corpo legislativo, *così chiamato impropriamente*, dovrebbe essere chiamato Consiglio legislativo, poichè non ha la facoltà di far leggi, non avendo quella di proporle. Il Consiglio legislativo è dunque la riunione dei mandatari dei collegi elettorali. Si chiamano deputati dei dipartimenti perchè sono nominati dai dipartimenti. — Nell'ordine della nostra gerarchia costituzionale il primo rappresentante della nazione è l'imperatore e i suoi ministri organi delle sue decisioni; la seconda autorità rappresentante è il Senato; la terza il Consiglio di Stato che ha vere e proprie attribuzioni legislative; *il Consiglio legislativo ha il quarto posto.* — Tutto cadrebbe nel disordine se altre idee costituzionali venissero a pervertire le idee delle nostre Costituzioni monarchiche.

45. La Carta del 1814 ristabilì il regime parlamentare; essa decise che il potere legislativo sarebbe esercitato collettivamente dal re, dalla Camera dei Pari e dalla Camera dei deputati dei dipartimenti. L'iniziativa delle leggi apparteneva al re.

Il diritto d'iniziativa del Parlamento era limitato alla facoltà di supplicare il re di presentare un progetto di legge; ma come le Camere avevano il diritto di redigere le loro suppliche in articoli e d'indicare in questi articoli tutto ciò che loro sembrasse conveniente dovesse la legge contenere, le proposizioni d'iniziativa parlamentare sono state numerose sotto la Ristorazione e spesso convertite in legge. Nessuna legge diventava definitiva se non dopo essere stata discussa e liberamente votata dalla maggioranza di ciascuna delle due Camere e sanzionata dal re.

Digitized by Google

L'Atto addizionale alle Costituzioni dell'Impero del 22 aprile 1815, mantenne i diritti che la Carta loro aveva restituiti.

Nel 1830 le modificazioni introdotte nella Carta dalla Camera dei deputati attribuirono il diritto d'iniziativa alle Camere, come al re.

Le Assemblee uniche del 1848 e del 1849 esercitarono il potere legislativo in tutta la sua pienezza; tuttavia il Capo del potere esecutivo conservò il diritto di presentare progetti di legge (1).

46. La Costituzione del 14 gennaio 1852 attribuì al solo Capo dello Stato l'iniziativa delle leggi (2). Il Corpo legislativo discuteva e votava i progetti di legge; non poteva però modificarli *senza il consenso del Consiglio di Stato* (3). Il Senato non deliberava sui progetti di legge; poteva soltanto opporsi alla loro promulgazione (4).

Alla caduta dell'Impero, il Corpo legislativo ricuperò il diritto d'iniziativa e di emendamento (5); contemporaneamente venne deciso, che il Senato indicando le modificazioni delle quali una legge apparisse suscettibile, potrebbe ordinarne il rinvio per una nuova deliberazione del Corpo legislativo (6). La Costituzione dell'8 maggio 1870 estese il diritto d'iniziativa al Senato (7).

47. L'Assemblea nazionale del 1871 essendo sovrana ebbe sola il diritto di fare la legge; ma ammise l'iniziativa del Governo sebbene tale facoltà non fosse garantita da nessuna disposizione di legge.

A termini dell'articolo 1 della legge costituzionale 25 febbraio 1875, « il potere legislativo viene esercitato *da due Assemblee;* la Camera dei deputati ed il Senato ». L'iniziativa e la confezione delle leggi appartengono a ciascuna Camera, sotto la riserva del *diritto di priorità* devoluto alla Camera dei deputati in materia *di leggi di finanza.* Il Presidente della Repubblica ha *l'iniziativa* delle leggi in concorso con i membri delle due Camere (8); ma non ha nessun diritto di sanzione.

§ 2. — *Diritti delle Camere in materia di finanza.*

48. Anche sotto l'antica monarchia prevaleva il principio che le imposte dovessero essere liberamente consentite dalla nazione o dai suoi rappre-

(1) C. 4 novembre 1848, art. 49.
(2) C. 14 gennaio 1852, art. 8.
(3) Id., art. 39 e 40.
(4) Id., art. 25 e 26; D. 3 febbraio 1861, art. 8 e segg.
(5) S. C. 8 settembre 1869, 1 e 8.
(6) Id., art. 5.
(7) C. 8 maggio 1870, art. 12.
(8) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3; L. C. 24 febbraio 1875, art. 8.

Digitized by Google

sentanti, prima di poter essere percepite; ma il Governo faceva costanti sforzi per sottrarsi all'applicazione di questo principio; e vi riuscì a cominciare dal 1614, data dell'ultima riunione degli Stati Generali. Così nel 1789 la Costituente obbedì a questo voto quasi unanime, col decidere che i cittadini avrebbero il diritto di constatare di per se stessi o a mezzo dei loro rappresentanti *la necessità della contribuzione* pubblica, di consentirla liberamente, di seguirne l'*impiego*, di determinarne la quotizzazione, la rendita, l'esazione e la durata (1). La Costituzione del 14 settembre 1791 delegò questo diritto esclusivamente all'Assemblea nazionale. Essa impose inoltre ai ministri l'obbligo di presentare ogni anno al Corpo legislativo, all'aprirsi della sessione, il bilancio di previsione delle spese da farsi nel loro dipartimento e di render conto dell'impiego dei crediti precedentemente accordati.

49. La Convenzione, nella sua Costituzione dell'anno III, mantenne rigorosamente le sane regole stabilite dalla prima Assemblea nazionale:

Le imposte sono deliberate e fissate ogni anno dal Corpo legislativo, al quale soltanto appartiene di statuire in proposito. *Esse non possono sussistere per un tempo maggiore d'un anno*, se non sieno espressamente rinnovate. — Il Corpo legislativo può stabilire le imposte che crederà necessarie; ma deve ogni anno stabilire l'imposta fondiaria e la personale (2).

Sebbene sotto il regime costituzionale dell'anno III si avessero due Camere, non era tuttavia necessario decidere che il Consiglio dei Cinquecento avrebbe votato per primo le leggi di finanza; infatti questo Consiglio soltanto aveva l'iniziativa delle leggi; il Consiglio degli Anziani non poteva nemmeno modificare le leggi sottoposte alla sua approvazione.

50. Le cose non mutarono per tutta la durata del Consolato e dell'Impero; al solo Corpo legislativo apparteneva il diritto di votare le leggi. L'art. 56 della Costituzione dell'anno VIII conservò la prerogativa parlamentare in materia di finanza.

È noto come fra i considerando del *senatusconsulto* del 3 aprile 1814, che dichiarò la caduta di Napoleone I, figurasse in prima linea l'accusa d'aver violato il Patto costituzionale « levando imposte, imponendo tasse in altri modi che in virtù della legge ».

51. I privilegi della Camera dei deputati in materia d'imposte erano stipulati dalla Carta del 1814 nei seguenti termini:

(1) D. 20-26 agosto 1789, art. 14.
(2) C. 5 fruttidoro, anno III, art. 302 e 303.

Digitized by Google

La legge sulle imposte dev'essere presentata anzitutto alla Camera dei deputati (1).

La Camera dei deputati riceve tutti i progetti circa le imposte; soltanto dopo che queste proposte sono state da essa approvate, possono essere portate alla Camera dei Pari. — *Nessuna imposta può essere stabilita nè esatta*, se non è prima consentita dalle due Camere e sanzionata dal re. — L'imposta fondiaria non è consentita che per un anno. Le imposte indirette possono esserlo per più anni (2).

Questa distinzione tra l'imposta diretta e l'indiretta era stata stabilita perchè, secondo la frase di Berryat-Saint-Prix, « si voleva trattenere con una mano quello che si concedeva coll'altra »; ma infatti l'autorizzazione di percepire le imposte indirette fu spesso limitata ad un anno dalle diverse leggi finanziarie succedutesi dopo il 1814.

La Carta del 1830 avendo accordato alle due Camere il diritto d'iniziativa, stabilì come restrizione che « ogni legge in materia d'imposte debb'essere *anzitutto votata dalla Camera dei deputati* » (3).

52. Gli art. 16 e 17 della Costituzione del 4 novembre 1848, ripeterono, dopo la Carta, che nessuna imposta può essere stabilita nè esatta se non in virtù d'una legge; che l'imposta diretta è consentita soltanto per un anno, le imposte indirette possono essere consentite anche per più anni.

53. La Costituzione del 14 gennaio 1852 rispettò pure i diritti dei rappresentanti della nazione; essa decise che il Corpo legislativo discuterebbe e voterebbe i progetti di legge e l'imposta (4). Poscia, quando l'Impero divenne parlamentare, nel 1870, l'iniziativa del Senato fu limitata dalla riserva ordinaria: « tuttavia ogni legge d'imposte dev'essere anzitutto votata dal Corpo legislativo » (5).

54. La legge costituzionale del 24 febbraio 1875 (art. 8) sostituì al termine ristretto di *leggi d'imposte* l'espressione più generale di *leggi di finanza*.

Il Senato ha in concorso con la Camera dei deputati l'iniziativa e la confezione della legge. Tuttavia, le leggi di finanza devono essere primieramente presentate alla Camera dei deputati e votate da essa.

55. Nel 1879 un progetto di legge per l'approvazione di una Convenzione tra la città di Parigi e il Credito fondiario era stato prima presentato al Senato e da esso votato. Quando fu trasmesso alla Camera dei deputati, la

(1) Art. 17.
(2) Art. 47, 48, 49.
(3) Art. 15, § 2.
(4) Art. 39.
(5) C. 8 maggio 1870, art. 12.

Digitized by Google

Commissione incaricata d'esaminarlo notò l'irregolarità costituzionale che era stata commessa e il suo relatore Crozet-Fourneyron la segnalò in questi termini all'attenzione del Governo:

Il progetto fu sottoposto al Senato che ebbe ad approvarlo nella seduta dell'8 luglio 1879; poi ebbe a conoscerne la Camera. Così si è posta dinanzi alla vostra Commissione la questione se in questa procedura non vi sia una violazione dell'art. 8 della legge costituzionale 24 febbraio 1875. La vostra Commissione ritiene che le stipulazioni finanziarie alle quali mira questa Convenzione le dànno il carattere di quelle leggi riservate dalla Costituzione all'iniziativa della Camera; questo diritto della Camera era del resto consacrato dall'uso costante al quale non si è mai derogato.

Ma d'altronde la nostra Commissione doveva tener conto dell'art. 4 del Trattato, per cui esso doveva essere sanzionato dai pubblici poteri nel corso della sessione. Come la Camera non poteva subito occuparsene, per guadagnar tempo, il progetto fu presentato al Senato.

Noi abbiamo ritenuto, o signori, che voi non aveste voluto assumere la responsabilità di questo annullamento, ed avreste giudicato più saggio dare la vostra sanzione al Trattato sotto questa semplice ma espressa riserva, che il fatto del Governo, d'aver depositato questo progetto di legge al Senato prima di presentarlo alla Camera dei deputati, *non potrebbe, viste le circostanze speciali d'urgenza, creare un precedente che potesse essere un giorno invocato contro le vostre prerogative costituzionali* (1).

56. Il primo bilancio votato sotto l'impero della legge del **1875** fu quello del **1877**, e si è subito sollevata la questione in qual misura il diritto del Senato di concorrere alla confezione delle leggi si conciliava colla fatta riserva a vantaggio della Camera dei deputati in materia di leggi di finanza. Era soltanto un diritto di priorità? Poteva il Senato rimettere crediti respinti dalla Camera? Se aveva questo potere e se la Camera avesse persistito nel suo primo voto, come si scioglierebbe il conflitto? Col rigetto puro e semplice della legge del bilancio? Ciò non era ammissibile; o colla promulgazione della legge sul bilancio, giusta le cifre adottate dalla Camera, considerando i crediti introdotti dal Senato e rigettati dalla Camera come respinti definitivamente? Ma in tal caso la disposizione costituzionale che esige le leggi siano promulgate soltanto dopo essere state votate dalle due Camere (2) sarebbe delusa, perchè in materia di bilanci la cifra stessa è la legge, e quando l'una delle due Camere ha votata una cifra più elevata dell'altra, non si può dire che promulgando la cifra minore come contenuta nella maggiore, si promulghi un testo di legge approvato dalle due Camere. Tali erano le difficoltà di fronte alle quali si trovava il Parlamento nel dicembre **1876**.

L'on. senatore Pouyer-Quertier, nella tornata del 19 dicembre **1876**, come relatore della Commissione di finanza notò, che non si intendeva di

(1) Seduta del 24 luglio 1879.
(2) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3.

Digitized by Google

sollevare discussioni teoriche, ma solo di ristabilire certi crediti che il Governo aveva dapprima domandati e la Camera dei deputati aveva soppressi; e ciò allo scopo di assicurare il mantenimento di leggi esistenti ed il regolare andamento di servizi pubblici regolarmente stabiliti. Il senatore E. Picard osservò, che la questione era sovratutto di misura e non si doveva aver riguardo di provocare, occorrendo, una nuova deliberazione dell'altra Camera. Non si trattava con questo, come osservò il relatore Bernard, di offenderne le prerogative:

Abbiamo ritenuto che allorquando un credito proposto dal Ministero è stato discusso davanti alla Camera, accettato o respinto che sia, spetta al Senato, secondo la Costituzione, esaminare di nuovo la questione, e dopo averla discussa, respingerlo o ammetterlo... La soluzione della questione non mi pare dunque difficile. Mi pare incontestabile, che quando la Camera dei deputati ha ricusato un credito ed il Senato torna a discutere questo credito, se lo ristabilisce, viene con ciò ad invitare la Camera dei deputati ad una nuova deliberazione, per un novello esame. Ma se la Camera dei deputati persiste nel rifiutare questo credito, conviene pure riconoscerlo, questo credito non può figurare nelle leggi di finanza come credito approvato. Perchè? Perchè la legge di finanza come tutte le altre, ha bisogno, per essere legge, d'aver ottenuta l'approvazione tanto della Camera dei deputati che del Senato.

57. La Camera dei deputati, chiamata a discutere gli emendamenti del Senato, dovette a sua volta esaminare l'estensione delle sue prerogative. La discussione ebbe luogo nella seduta del 28 dicembre 1876. Gambetta, Presidente della Commissione del bilancio, contestò il diritto di cui avea usato il Senato ristabilendo i crediti soppressi dalla Camera dei deputati, invocò i precedenti stabiliti dalle Costituzioni antecedenti, e poscia, commentando il testo vigente, aggiunse:

Noi pretendiamo, di fronte al testo dell'art. 8, che allorquando il Governo vi ha presentato un progetto di finanza, se voi lo sopprimete, nulla resti della proposta del Governo nel bilancio rimesso alla Camera Alta. Per farla rivivere, converrebbe sostenere che in materia di finanza il Senato ha una propria iniziativa. Quando il Ministro delle finanze presenta alla Camera un progetto di finanza, non v'ha che una mozione ministeriale, la quale riceve vita legale a condizione soltanto che voi abbiate a ratificarla. Se voi non l'avete per siffatta guisa chiamata alla vita legale, non resta più che un foglio di carta. Se l'altra Camera non ha il diritto d'iniziativa, non può esaminare e votare un credito se non dopo che questa Camera lo ha votato.

Jules Simon, Ministro dell'interno e Presidente del Consiglio, rispose a Gambetta nei termini seguenti:

La questione è questa: Il Senato ha egli il diritto d'esaminare i crediti votati dalla Camera, di cancellare gli uni e ristabilire gli altri?

Il Senato deve votare come vota la Camera. Dove potrebbe essere la differenza tra le due votazioni? Non ve n'ha; e se una se ne vede, si è perchè la ci si mette; non vi ha in tali parole alcun possibile sottinteso; con esse non si vuol dire: « Il Senato potrà cancellare le spese, ma non potrà ristabilire crediti ».

Digitized by Google

Si avrebbe potuto dirlo nell'art. 8, ma non è detto. Non v'ha certo alcuno, il quale conosca la lingua francese e possa interpretarle altrimenti. Io ho ben inteso dire: « il Senato avrà dunque l'iniziativa in materia di spese; potrà dunque disporre del danaro dei contribuenti ». Ebbene, no! Esso non disporrà di nulla. Il Senato ha diritto di ristabilire crediti, ma con ciò non crea l'obbligo di una spesa. Forse che non ci siete voi? Quando il Senato ha votato, che cosa vi trovate dinanzi? Una proposta del Senato. Non è già una legge finchè voi non vi avete fatto adesione. Non sono che proposte di crediti; ma non v'hanno crediti finchè la Camera non dà loro l'esistenza ».

La Camera diè ragione agli argomenti di Jules Simon, approvando alcuni degli aumenti votati dal Senato. Questi aderì alle riduzioni mantenute dalla Camera e il conflitto ebbe termine.

58. Allo stesso modo e senza contestazione si è proceduto pel bilancio del 1878. La questione delle prerogative del Senato in materia di finanza venne posta indirettamente nella seduta della Camera dei deputati del 21 dicembre 1878. L'on. Fallières, presentando, a nome della Commissione del bilancio, una relazione sul bilancio dei culti, modificato dal Senato, dichiarò che non era il caso « nè in linea di diritto, nè in linea di fatto » di ritornare sulle precedenti deliberazioni della Camera. Gli on. Haentjens e Cazeaux rilevarono le espressioni usate da Fallières e sostennero che erano la negazione dei diritti del Senato in materia di finanza. Non si replicò, e conforme alle conclusioni della relazione, la Camera respinse i tre emendamenti introdotti dal Senato nel bilancio dei culti. E allo stesso modo concluse la relazione presentata alla Camera dall'on. Wilson nella seduta del 16 dicembre 1879 sul bilancio delle spese pel 1880, modificato dal Senato.

Giusta le conclusioni di questa relazione, la Camera dei deputati respinse gli aumenti di crediti votati dal Senato nei bilanci della Giustizia, dell'Interno e dei Culti (seduta del 18 dicembre 1878).

La questione di sapere se il diritto di priorità competente alla Camera dei deputati in materia di leggi di finanza consenta al Senato d'aumentare i crediti votati dalla Camera fu più volte discussa nel Belgio. L'art. 27 della Costituzione belga è press'a poco concepito nei termini stessi dell'art. 8 della legge costituzionale francese del 24 febbraio 1875; esso suona:

L'iniziativa spetta a ciascuno dei tre rami del potere legislativo. — Tuttavia ogni legge relativa alle entrate o alle spese dello Stato o al contingente dell'esercito deve anzitutto essere votata dalla Camera dei rappresentanti.

Nella seduta del Senato del 19 dicembre 1879, Orban de Xivry chiedeva, in via d'emendamento, l'estensione di un aumento dei cancellieri. Combattendo tale proposta, Rolin Jacquemyns, Ministro dell'interno, addusse, fra gli altri argomenti, la considerazione che il Senato non può prendere l'iniziativa in materia di spese. La teoria del Ministro dell'interno

Digitized by Google

venne combattuta dal conte Vilain XIV, il quale sosteneva che le proposte di leggi dovevano essere tutte trattate dal Senato allo stesso modo. Il ministro Rolin Jacquemyns soggiunse, che il Senato poteva emendare un bilancio, respingendo una spesa ed anche respingere un bilancio, ma non prendere l'iniziativa di nuove spese e per conseguenza neppure accrescere le spese votate dalla Camera dei deputati (1).

59. Due importanti precedenti dei mesi di giugno e dicembre 1877 hanno stabilito che il diritto della Camera dei deputati di votare per prima le leggi di finanza, importa in certi casi il diritto di rifiutare il voto di queste leggi. Nella seduta del 21 giugno 1877, quando la composizione del Ministero non era conforme ai voti della Camera dei deputati ed era pendente una domanda di scioglimento di questa dinanzi al Senato, l'on. Cochery presentò, a nome della Commissione del bilancio, una relazione che concludeva per l'aggiornamento del voto sulle contribuzioni dirette del 1878. La domanda d'urgenza fatta da Caillaux, Ministro delle finanze, allo scopo d'ottenere la discussione immediata, fu respinta con 358 voti contro 152, su 520 votanti.

60. Dopo le elezioni generali del 14 ottobre 1877, la Camera dei deputati si trovò nuovamente in disaccordo col Ministero e nella seduta del 4 dicembre, l'onor. Jules Ferry presentò, a nome della Commissione del bilancio, una dichiarazione che venne dalla Camera approvata. I punti seguenti determinano le prerogative della Camera su questo argomento:

Il voto delle quattro contribuzioni dirette non dovrebbe essere e non è, infatti, nel regolare andamento dei poteri pubblici, che una questione d'ordine ammini-

(1) [Cfr. vol. IV, parte I, capo XXI, quanto dice ERSKINE MAY per il Parlamento inglese, e vedi anche il cap. III dell'opera del TODD, pubblicata nel vol. III di questa Biblioteca.

In Francia, oltre a quello che dicono i nostri Autori, si può vedere l'importante discorso pronunciato da Gambetta nella seduta del 28 dicembre 1876, *Actes parlament.*, vol. VII, *Discussions*, p. 370 e segg. — Cfr. la lezione X del ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, ed un dotto ed opportuno articolo pubblicato da CUCHEVAL-CLARIGNY nella « Revue des deux Mondes » del 15 nov. 1876 sullo stesso argomento. — Per la Costituzione belga vedasi il THONISSEN, *La Const. belge*, commento agli art. 27 e 42, pp. 113, 153; Bruxelles, 1876, 2ª ed.

In Italia la questione fu esaminata da ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il Governo parlamentare*. Napoli, 1882; PALMA Q., *La competenza del Senato nelle leggi d'imposta*; e venne discussa al Senato nel 1851 e nel 1879. — Cfr. anche GNEIST, *Budget und Gesetz*, e la traduzione che ne ha pubblicata il prof. MESSEDAGLIA, Firenze, 1869, con una prefazione, sotto forma di lettera all'on. Bonghi. — SEIDLER GUSTAV, *Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionelle Monarchie mit besonderer Rücksichtname auf das österreichische und deutsche Verfassungsrecht*. Wien, 1885, che è la più recente e completa monografia su questo argomento.]

Digitized by Google

strativo e finanziario. Ma appare manifesto che questo voto oggi implica, come nel mese di giugno scorso, la questione politica tutt'intiera, vale a dire il principio stesso del Governo costituzionale e del regimeparlamentare...

Quanto a noi, depositari dei diritti della nazione che si è sovranamente pronunciata il 14 ottobre, non ci esimeremo mai da ciò che costituisce il supremo ricorso, l'ultima garanzia dei popoli liberi..... Noi non daremo il voto sulle quattro contribuzioni dirette che a un Ministero veramente parlamentare, il quale possa dare al paese quelle serie garanzie di sincerità che tanti interessi così gravemente oggi e più gravemente in un avvenire non lontano minacciati, altamente reclamano..... Pertanto la Commissione del bilancio non vi presenterà fino a nuovo ordine alcun rapporto sul bilancio delle contribuzioni dirette.

61. Dai principii precedentemente stabiliti risulta, che il fatto di percepire una contribuzione non autorizzata dalla legge costituisce il crimine di concussione, previsto e punito dall'art. **174** del Codice penale (1). Inoltre tutte le leggi di bilancio riproducono nel loro articolo finale l'art. **38** del decreto **31** maggio **1862**, improntato esso pure all'art. **94** della legge **15** maggio **1818**, così concepito:

Tutte le contribuzioni dirette od indirette, all'infuori di quelle autorizzate dalle leggi di finanza, a qualsiasi titolo o sotto qualsiasi denominazione si percepiscano, restano formalmente vietate sotto pena, per le autorità che le ordineranno, per gl'impiegati che ne faranno i ruoli e le tariffe, e per coloro che le esigeranno, d'essere processati quali concussionari, senza pregiudizio dell'azione di risarcimento durante tre anni contro tutti i ricevitori, esattori ed altri individui che avranno fatta l'esazione e senza bisogno di preventiva autorizzazione, per esercitare simile azione dinanzi ai tribunali.

62. Il diritto attribuito alle Camere di votare le leggi di finanza non è completo quando non sia rigorosamente stabilita la specialità dei crediti accordati ai ministri. La regola della specialità si affermò tardi, e dopo essere stata riconosciuta, fu abolita per un tempo abbastanza lungo. Sotto il primo Impero, il Corpo legislativo votava il bilancio nel suo complesso. Nel **1815** la Camera *introuvable* prese ad esame le più minute particolarità del bilancio. Gli art. **151** e **152** della legge del **25** marzo **1817** avevano stabilito che i Ministri farebbero, tra i diversi capitoli dei loro bilanci particolari, la *ripartizione* della somma assegnata dal bilancio generale pel servizio di ciascun ministero. Per lo spirito di codesti articoli, la Camera *non votava le spese;* una simile votazione avrebbe importato la specialità; ma *apriva* crediti, un credito particolare ad ogni capitolo, indi un credito generale a ciascun ministero. Se qualche articolo veniva modificato allora era messo in discussione; se la spesa sembrava eccessiva o superflua, la Camera manifestava la sua disapprovazione, *ma non sopprimeva in modo speciale* l'articolo delle spese; riduceva invece proporzionalmente il credito speciale aperto

(1) Cod. pen., art. 174 e legge 13 maggio 1863.

Digitized by Google

in calce al capitolo, poscia il credito generale aperto al Ministro per le spese del suo dicastero (1).

Lo stato di cose creato dalla legge del 1817 durò dieci anni; il 1° settembre 1827 un'ordinanza emessa su proposta di De Villele, Ministro delle finanze, decise coll'art. 2 che la Camera avesse a votare il bilancio *per sezioni* e che alle sole sezioni apparterrebbe la specialità; potevano esser proposte modificazioni sulle suddivisioni delle sezioni, ma in caso di approvazione, non modificavano che il *totale della sezione*.

La specialità per *capitoli* non fu stabilita che sotto la Monarchia di luglio, colla legge del 29 febbraio 1831. Il controllo della Camera dei deputati diventò da quel momento serio ed efficace; nessuna spesa poteva essere impegnata senza l'approvazione dei rappresentanti della nazione; nessun credito stornato dall'uso al quale era stato destinato dal voto legislativo.

La specialità per capitoli disparve col regime parlamentare del 1852. L'art. 12 del senatoconsulto del 25 dicembre 1852, decise che il bilancio sarebbe stato votato per *ministero* (2); la ripartizione in capitoli del credito accordato a ciascun ministero era regolata con decreto dell'imperatore emesso in Consiglio di Stato; decreti emessi nella stessa forma potevano autorizzare gli *storni* da un capitolo a un altro. « L'amministrazione delle finanze dello Stato, disse Casimiro Périer, con questo sistema, diventa un *impresa d'appalto* e Troplong dandogli il suo vero nome lo chiamava un *abbonamento* ». L'art. 1 del senatoconsulto del 31 dicembre 1861 creò una situazione analoga a quella che sussisteva dopo la Ristorazione e decise che il bilancio di ciascun ministero sarebbe votato per *sezioni*, di conformità ad una nomenclatura annessa al detto senatoconsulto. L'art. 9 del senatoconsulto del 8 settembre 1869 ristabilì finalmente la votazione per *capitoli*, senza sopprimere tuttavia la facoltà degli storni.

63. La votazione del bilancio delle spese è attualmente regolata dall'art. 30 della legge di finanza 16 settembre 1871, secondo la quale il bilancio è votato per capitoli, e non può farsi alcuno storno di crediti da un capitolo ad un altro.

64. Per facilitare l'andamento dei pubblici servigi, il Governo venne qualche volta autorizzato ad aprir crediti supplementari a mezzo di decreti,

(1) V. il discorso di Courvoisier nella seduta della Camera dei deputati 18 aprile 1822, *Arch. parl.*, 2ª serie, t. XXXVI, p. 386 e segg.

(2) Il primo bilancio sottoposto all'approvazione del Corpo legislativo, era stato votato per capitoli; la Commissione del bilancio avendo proposto che vari capitoli fossero respinti (v. seduta 22 giugno 1852) il Capo dello Stato fece emettere il *senatusconsulto* 25 dicembre 1852.

Digitized by Google

ma sempre colla riserva di chiederne la sanzione alla Camera il più presto possibile (1). Durante il secondo Impero si era pure riconosciuto che una legge soltanto poteva accordare crediti supplementari e straordinari (2).

Nel novembre del 1877 vennero sollevate due difficoltà in materia di crediti supplementari aperti con decreto:

1° La legge del 16 settembre 1871, che ha determinata, sotto l'Assemblea nazionale, la procedura da seguirsi per l'apertura di cotesti crediti, è ancora applicabile?

2° Se è applicabile, si può ammettere che il suo effetto si estenda al caso di scioglimento della Camera, mentre prevede solo il caso di proroga? (3).

Queste due questioni sono state decise del pari negativamente. La Commissione del bilancio chiamata a conoscere d'un progetto di legge, importante la regolarizzazione dei crediti aperti mediante decreti durante lo scioglimento della Camera dei deputati, dichiarò che le disposizioni degli art. 31, 32 e 33 della legge 16 settembre 1871 erano cessate in seguito alla separazione dell'Assemblea nazionale; essa fece notare, come dal 20 febbraio 1876 al 16 maggio 1877, i Ministri non avevano ricorso, nell'assenza delle Camere, all'apertura d'alcun credito a mezzo di decreti, ma si erano limitati a sollecitare dei crediti *preventivi* nella forma ordinaria; la Commissione aggiunse:

> Anche ammettendo per un momento che i termini della legge del 16 settembre fossero stati applicabili alle proroghe della Camera, non potevano estendersi al caso in cui la Camera fosse sciolta. In tale circostanza il Senato non può più riunirsi; non v'ha più potere legislativo, ogni azione derivante da tale potere è sospesa. Se il Ministero ha bisogno di crediti in seguito a circostanze urgenti o impreviste, esso ha con la facoltà, il dovere di affrettare la convocazione dei comizi elettorali e la riunione delle Camere (4).

Conseguentemente, la Commissione del bilancio concluse ad unanimità perchè la Camera rifiutasse la sanzione ai decreti che le erano stati presentati (5). Queste conclusioni non furono messe in deliberazione, ma il Ministero del 14 dicembre ne riconobbe il fondamento. L'11 gennaio 1878 Leon Say, Ministro delle finanze, presentò un progetto di legge tendente a regolare per l'avvenire il modo d'apertura dei crediti supplementari e straor-

(1) L. 25 marzo 1817, art. 152; L. 27 giugno 1819, art. 21; L. 16 settembre 1871, art. 31, 32 e 33.

(2) S. C. 31 dicembre 1861, art. 3.

(3) L. 13 giugno 1878.

(4) Estratto dalla relazione di Cochery a nome della Commissione del bilancio, nella seduta 27 novembre 1877.

(5) « Respingendo il progetto di legge, dice il relatore, non respingete definitivamente la spesa; se i crediti sono necessari, si potrà provvedervi con una domanda preventiva di crediti supplementari. Se la spesa sia fatta, converrà attendere la legge dei conti che pronuncierà definitivamente ».

Digitized by Google

dinari. Questo progetto fu rinviato alla Commissione del bilancio; ne fu fatta la relazione da Wilson il 25 gennaio 1878 e venne votato dalla Camera il 31 gennaio. Dietro iniziativa del Governo, la Camera dei deputati ed il Senato approvarono poi una legge che determinò, sin dall'esercizio del 1878, la nomenclatura dei servizi che possono dar luogo ad apertura di crediti supplementari durante la proroga delle Camere (1).

La legge del 14 dicembre 1879 « sui crediti supplementari e straordinari, da aprire per decreto reale durante la proroga della Camera » (2) stabilisce, che questi crediti possono essere aperti, sentito il Consiglio di Stato, per deliberazione del Consiglio dei Ministri, con decreti i quali dovranno venire sottomessi alle Camere nella prima quindicina della loro riconvocazione. Questi crediti non potranno avere per oggetto la creazione di nuovi servigi, ma soltanto le maggiori spese rese straordinariamente ed in modo impreveduto necessarie per servigi già deliberati per legge.

Come già disse l'onor. Wilson, nella sua relazione del 25 gennaio 1878, l'art. 1 pone formalmente il principio, che tutti i governi parlamentari hanno riconosciuto, ed al quale l'Impero stesso si era sottomesso col suo senatoconsulto del 31 dicembre 1861 : soltanto una legge può accordare crediti straordinari e supplementari. L'oratore così si esprimeva:

Nessun dubbio è possibile. Durante la sessione delle Camere, se uno dei servizi inscritti in bilancio è insufficientemente dotato, se circostanze urgenti ed impreviste rendono necessaria la creazione di un nuovo servizio già dotato, il Ministro delle finanze viene a chiedere alle Camere d'appostare nel primo caso un credito supplementare, nel secondo un credito straordinario.

Ma quando le Camere sono prorogate, devesi forse rifiutare al potere esecutivo la facoltà di aprire per decreto crediti straordinari e supplementari, salvo ulteriore ratifica delle Camere? Non vi hanno forse certi casi, nei quali il Governo può non avere il tempo nemmeno d'aspettare la convocazione anticipata del Parlamento e deve tuttavia prendere d'urgenza le misure reclamate dalla situazione? Questa facoltà non sembra potersi rifiutare al potere esecutivo, ma conviene limitarne l'esercizio. Si è con questa mira che furono redatti gli art. 4 e 5 della legge. In essa si è riprodotta la distinzione divenuta fondamentale tra servizi definitivi e servizi votati.

I servizi definitivi sono quelli per i quali gli appostamenti consentiti non possono essere in nessun caso sorpassati dai Ministri che li hanno ordinati.

I servizi votati sono quelli dei quali l'importanza annuale è variabile, onde è impossibile regolarne in precedenza la spesa in modo sicuro e preciso. Questi soltanto potranno dar luogo, durante la proroga del Parlamento, a crediti supplementari; e per evitare ogni difficoltà d'interpretazione, la loro nomenclatura deve essere annessa alla legge di finanza (3).

(1) Art. 31, 32 e 33 della legge 16 settembre 1871.

(2) [I nostri Autori pubblicano a pag. 31 del *Trattato pratico*, il progetto di legge, come era stato presentato, ed a pagina 35 del *Supplemento*, il testo del medesimo. Ma ci pare sufficiente un riassunto. Quanto all'Italia, si veda la relazione che precede il progetto di legge sulla contabilità dello Stato presentato alla Camera dall'on. Sella il 19 dicembre 1865 e gli studi per la legge sulla cont. gen., del 1869.]

(3) Relazione di Wilson nella seduta della Camera dei deputati 25 genn. 1878.

Digitized by Google

Dalla lettera dell'art. 4 risulta formalmente che in caso di scioglimento della Camera dei deputati, il Gabinetto non può usare della facoltà d'aprire crediti a mezzo di decreti (1).

65. Nella seduta della Camera dei deputati del 1° agosto 1876, fu riconosciuto che il Governo non poteva dare esecuzione a decreti che aumentavano gli stipendi di alcuni funzionari, prima d'aver ottenuto dal potere legislativo i crediti necessari.

L'on. Gambetta, Presidente della Commissione del bilancio, spiegò come la questione che si trovava dinanzi alla Camera, era una questione di diritto e sviluppò nel modo seguente il punto principale sul quale la Commissione del bilancio desiderava una deliberazione della Camera:

La Commissione del bilancio contesta al Ministro della guerra il diritto di fare delle spese prima che le somme necessarie all'esecuzione delle tariffe, che il potere esecutivo ha l'esclusivo diritto di fissare, siano votate dalle Camere.

La Camera, adottando le conclusioni della sua Commissione del bilancio, ridusse di 3000 lire i crediti chiesti dal Governo.

Nella relazione presentata all'ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, a nome della Commissione del bilancio, il 20 aprile 1880, l'on. A. La Faure ricordò come gli aumenti delle tariffe degli stipendi non potevano avere esecuzione senza il precedente assenso delle Camere; ed in virtù di questo principio, propose a nome della Commissione, di respingere un credito supplementare di 13,104 lire richiesto dal Ministro della guerra.

Le conclusioni della Commissione vennero implicitamente approvate dalla Camera che non ammise il credito.

66. I principii che avevano ispirate queste deliberazioni della Camera, importarono anche la decisione che nessun contratto per l'esercizio delle manifatture d'armi o per la fabbricazione d'armi nuove, potrebbe avere effetto, se non *dopo votato un credito* destinato ad assicurare l'esecuzione (2).

Similmente non può effettuarsi alcun mutamento nell'equipaggiamento e nell'uniforme delle truppe, *se non dopo la votazione di un credito speciale* (3), a meno che non sia parziale ed a titolo d'esperimento.

Nessuna costruzione nuova ad una cinta fortificata, nessun forte, batteria od altra opera difensiva avente carattere di permanenza può essere intra-

(1) Si veda il discorso pronunciato su questo argomento in Senato da Leon Say, contro gli on. Delsol e Chesnelong, nella seduta del 25 marzo 1879.
(2) L. 23 agosto 1876, art. 7.
(3) L. 24 luglio 1873, art. 10.

Digitized by Google

presa, se non sia stato aperto a tale scopo un credito speciale ad uno dei capitoli del bilancio (1).

L'ultimo paragrafo dell'articolo 10 della legge 24 luglio 1873 dice: « Nessuna modificazione potrà essere fatta nell'equipaggiamento e nell'uniforme, se non parzialmente, a titolo di esperimento, sino a che non sia per ciò votato un credito speciale ». Di conformità a questo testo formale di legge, la Commissione del bilancio rifiutò nel 1880 di proporre alla Camera di sanzionare una spesa fatta in virtù d'una decisione ministeriale inserita nel « Giornale ufficiale militare » del 5 maggio 1879, non sottoposta alla ratifica della Camera, con la quale si adottava un nuovo modello di vestito per i corazzieri. In questa occasione l'on. A. La Faure, relatore della Commissione, ricordò come, dopo la discussione del 1873, non è soltanto per i soldati ma anche per gli ufficiali che fu pubblicato l'art. 10 della legge 24 luglio 1873 (2).

67. I crediti ordinari inseriti per quote distinte nei bilanci dei diversi ministeri, non possono in nessun caso essere impegnati oltre ai due terzi della loro cifra totale per opere, la pubblicazione delle quali abbracci più annualità (3).

68. Nessuna iscrizione per creazione di rendite può aver luogo se non in forza di una legge (4). Conseguentemente nessun prestito nazionale può essere aperto senza l'autorizzazione del potere legislativo.

Non può essere concessa alcuna pensione eccezionale, fuori delle regole stabilite dalle leggi speciali, senza il voto delle Camere. Le Assemblee hanno talvolta ordinata la revisione delle pensioni *concesse*, quando tale concessione non risultava da un diritto, ma da un favore. Una legge del 29 gennaio 1831 prescrisse la revisione delle pensioni accordate sotto la Ristaurazione, a titolo di grazia e per servigi straordinari.

Nella seduta del 2 aprile 1849, in occasione del capitolo III del bilancio dell'interno pel 1849, l'on. Brard espose come diciotto Prefetti erano stati collocati a riposo senza le condizioni d'età e di servizio regolarmente richieste, per infermità contratte in servizio; e dimandò che il Governo fosse chiamato a riparare l'abuso che era stato commesso.

In seguito a una lunga discussione fu ordinato il rinvio del capitolo alla Commissione. Il 30 aprile, l'on. Marcello Barthe, a nome della Commissione del bilancio, presentò una relazione seguita da un progetto di legge che

(1) L. 10 luglio 1851, art. 1.
(2) Relazione dell'on. A. La Faure, 20 aprile 1880.
(3) L. 10 agosto 1839, art. 7; D. 31 maggio 1862, art. 181.
(4) L. 24 agosto 1793; D. 31 maggio 1862, art. 196.

Digitized by Google

ordinava la revisione delle pensioni concesse su fondi generali ad antichi funzionari dal 1° gennaio 1848, fuori delle condizioni d'età e di servizio fissate dalla legge; il progetto tracciava la procedura da seguirsi per la revisione e venne approvato nella seduta del 5 maggio 1849.

Similmente nella seduta del 12 settembre 1871, in occasione del capitolo X del Debito pubblico relativo alle pensioni degli Alti funzionari dell'Impero, l'on. Guichard propose e sviluppò un emendamento così concepito:

Le pensioni accordate in conformità della legge 17 luglio 1856, saranno rivedute entro il termine di 6 mesi. — Saranno rivocate e, come nulle, radiate dal gran libro del Debito pubblico, quelle che non saranno state accordate per importanza di servizi e insufficienza di fortuna come la legge stessa esige. — I titolari delle pensioni annullate non sono obbligati alla restituzione delle somme percepite.

L'emendamento fu approvato e costituisce l'art. 25 della legge 16 settembre 1871.

Finalmente avendo chiesto il Governo, nel 1875, un credito da applicarsi alle pensioni eccezionali accordate col decreto 28 novembre 1874 ad antichi funzionari, per malattie contratte nell'esercizio delle loro funzioni, l'Assemblea nazionale introdusse nella legge del 17 marzo 1875 un art. 3 così concepito:

L'assemblea invita il Governo a sottoporre a nuovo esame la liquidazione delle pensioni per le quali fu chiesto un credito (1).

Nella seduta della Camera dei deputati del 23 novembre 1878 si sollevò una importantissima discussione sul capitolo XXVI del bilancio delle finanze pel 1879, capitolo che riguarda i crediti assegnati alle pensioni civili. L'on. Renato Goblet espose lo stato della legislazione in materia di concessione di pensioni e precisò i diritti del Parlamento in proposito. E non concluse chiedendo che si riducesse parzialmente il credito domandato dal Ministro dell'interno, ma invitò la Camera ad ordinare che una pensione, i documenti della quale fossero stati esaminati dalla Commissione del bilancio e non ritrovati regolari, fosse riveduta, « restando bene inteso, aggiunse, che la porzione del credito relativa a tale pensione, non fosse approvata che in seguito a regolare revisione ».

In seguito a spiegazioni dell'on. Lepère, Sottosegretario di Stato per l'Interno, l'on. Gambetta, Presidente della Commissione del bilancio, precisò la questione, riducendola ai suoi veri limiti in questi termini:

Noi voteremo il credito nella sua totalità, egli disse, perchè non vogliamo privarne i pensionati; pure invitando il Governo ad esaminare come esige la legge,

(1) Veggansi le discussioni avvenute nelle sedute 15 febbraio e 17 marzo 1875 e la dotta relazione dell'on. Bertauld, presentata nel 2 marzo 1875, sul diritto di rivedere le pensioni.

Digitized by Google

le inscrizioni dei pensionati, e a fare in modo che se alcune di queste non soddisfino a tutte le prescrizioni legali, non si approvi la totalità del credito annesso alla liquidazione delle pensioni, se non dopo averle adempiute.

In questi termini e sotto tale riserva, dopo una prima prova dubbia, la Camera ammise la totalità del credito richiesto dal Governo.

§ 3. — *Diritti delle Camere in materia diplomatica.*

69. Il decreto della Costituente del 22 maggio 1790 riservava alla nazione il diritto di pace e di guerra; gli otto primi articoli di quel decreto erano così concepiti:

I. *Il diritto di far la pace e la guerra spetta alla nazione. — La guerra non potrà esser decisa che per decreto del Corpo legislativo*, emesso sulla proposta formale e necessaria del re, e sanzionato poi da Sua Maestà. — II. La cura di vegliare alla sicurezza esterna del regno, di mantenere i suoi diritti e possessi è delegata al re dalla Costituzione dello Stato; per tal modo egli solo può mantenere relazioni pubbliche all'estero, dirigere i negoziati, sceglierne gli agenti, fare preparativi di guerra in relazione a quelli degli Stati vicini, distribuire le forze di terra e di mare nel modo che crederà conveniente, e regolarne la direzione in caso di guerra. — III. Nei casi di ostilità imminenti od incominciate, o quando si tratti di sostenere un alleato, o di conservare un diritto colle armi, il potere esecutivo sarà obbligato a notificarlo immediatamente al Corpo legislativo facendone conoscere le cause e le ragioni: se il Corpo legislativo sia in vacanza, lo convocherà sull'istante. — IV. In ordine a tale notificazione, se il Corpo legislativo ritenga che le ostilità incominciate siano una colpevole aggressione da parte dei Ministri o di qualche altro agente del potere esecutivo, l'autore di tale aggressione sarà processato come reo di lesa-nazione; l'Assemblea nazionale dichiarerà a tale scopo che la nazione francese rinuncia a imprender guerra nell'idea di conquiste, e che non userà mai delle proprie forze contro la libertà di nessun popolo. — V. In seguito alla notificazione stessa, se il Corpo legislativo decida che la guerra non debba essere fatta, il potere esecutivo dovrà immediatamente prendere tutte le misure per far cessare e prevenire qualsiasi atto d'ostilità, restando i Ministri responsabili dei ritardi. — VI. Ogni dichiarazione di guerra sarà fatta in questi termini: « da parte del re dei francesi, a nome della nazione. » — VII. Durante la guerra il Corpo legislativo potrà chiedere al potere esecutivo di negoziare la pace, e il potere esecutivo dovrà prestarsi a tale richiesta. — VIII. Al cessare della guerra, il Corpo legislativo fisserà il tempo entro cui le truppe eccedenti il piede di pace saranno congedate, e l'esercito ridotto al suo stato permanente. Il soldo alle dette truppe non sarà corrisposto che fino all'epoca stessa, dopo la quale, se le truppe eccedenti il piede di pace restassero ancora riunite, il Ministro sarà responsabile e processato come reo di lesa-nazione.

70. Le stesse disposizioni si riscontrano nell'art. 323 e seguenti della Costituzione del 5 fruttidoro, anno III.

La Costituzione del 22 frimaio, anno VIII, riconosceva pure che le dichiarazioni di guerra dovevano « essere proposte, discusse e decretate *come leggi* (1). » È noto come l'inesecuzione di tale disposizione sia stata

(1) Art. 50.

Digitized by Google

uno dei principali appigli invocati dal Senato nel 1814, per giustificare la caduta di Napoleone I.

71. Le Carte del 1814 e del 1830, la Costituzione del 1852 e quella del 1870, attribuirono al Capo dello Stato il diritto di dichiarare la guerra.

Ma sotto la seconda Repubblica, la Costituzione del 4 novembre 1848 aveva voluto che il Presidente della Repubblica non avesse facoltà d'imprendere alcuna guerra senza il consentimento dell'Assemblea nazionale (1).

Sotto la terza Repubblica si sono riprese le tradizioni dell'89 e del 48. L'art. 9 della legge costituzionale del 16 luglio 1875 stabilisce che « il Presidente della Repubblica non può dichiarare la guerra senza il preventivo assenso delle due Camere ». E nella relazione fatta a nome della Commissione delle leggi costituzionali, l'on. Laboulaye giustifica il ritorno all'antico diritto.

72. Se importa per la sicurezza di una nazione che nessuna guerra possa essere intrapresa senza l'assenso dei suoi rappresentanti legittimi, non meno importa alla sua fortuna ed al suo onore stesso, che certi trattati diplomatici non possano essere eseguiti prima d'essere stati sanzionati dal potere legislativo. In una importante relazione presentata all'Assemblea legislativa l'11 marzo 1851, l'on. Casimiro Périer fece notare come fino da Ugo Capeto, che proibì l'alienazione del Demanio della Corona, parecchi re abbiano consacrato con editti ed ordinanze questo principio fondamentale, che l'alienazione del Demanio o la cessione di territorio non possano effettuarsi senza il concorso degli Stati Generali. « Gli è così, disse Casimiro Périer, che gli Stati respinsero il trattato negoziato dal re Giovanni in Inghilterra, dopo la battaglia di Poitiers che conteneva la rinuncia della Guiana; per tal modo, nel 1506, gli Stati Generali riuniti a Tours, invitarono Luigi XII a rompere « perchè funesto al regno » il trattato concluso coll'imperatore Massimiliano; così finalmente il trattato di Madrid, col quale Francesco I, prigioniero di Carlo V, gli avea ceduto la Borgogna, fu cassato dall'Assemblea dei notabili riuniti a Cognac, dai deputati della Borgogna e dal Parlamento di Parigi, il quale ultimo dichiarò non avere il re diritto di fare una simile cessione. Il diritto d'intervento degli Stati era stato così formalmente riconosciuto dalle parti contraenti, che l'art. 5 del trattato stabiliva che gli ostaggi non sarebbero stati restituiti finchè il re non avesse fatto ratificare ed approvare il trattato e quanto in esso era contenuto, dagli Stati Generali ».

Questi esempi bastano a provare come nelle epoche della storia nostra, nelle quali l'onnipotenza della monarchia non veniva punto contestata, il concorso della nazione era in certi casi ritenuto necessario alla validità dei

(1) Art. 54.

Digitized by Google

trattati. Giova notare, tuttavia, come quando gli Stati generali si riunirono per l'ultima volta nel 1614, il re sia restato il solo organo dello Stato verso le Potenze straniere; le quali pertanto furono in diritto di considerare come valide le cessioni che loro venissero fatte in virtù di quel tacito consenso, in forza del quale la nazione avea rimesso ogni facoltà di trattare nelle mani del suo re. Accadde in questo frattempo che per maggiore precauzione le Potenze abbian chiesto che i trattati venissero registrati dal Parlamento di Parigi; ma tale formalità cadde in dissuetudine. Ad es., Luigi XIV, nei trattati di Ryswick e di Utrecht, restituì alle Provincie Unite ed all'Impero piazze e territori conquistati od annessi alla Francia per trattati antecedenti, e ciò senza quella formalità; così Luigi XV nel 1762 e 1763 cedette all'Inghilterra la Luigiana, il Senegal e il Canadà.

Siffatta funesta estensione del potere reale fu arrestata nel 1789. L'articolo 9 del decreto del 22 maggio 1790 stabilì che il re avrebbe il diritto di concludere e firmare colle Potenze straniere tutti i trattati di pace, d'alleanza e di commercio, ma che questi trattati non potrebbero avere alcun effetto prima d'essere stati *ratificati dal Corpo legislativo*. Le stesse disposizioni furono inserite nella Costituzione del 14 settembre 1791 (1). La Costituzione del 5 fruttidoro, anno III, senza derogare ai principii anteriormente stabiliti, previde il caso degli articoli segreti:

Nel caso in cui un trattato contenga articoli segreti, le disposizioni di tali articoli non potranno essere contrarie agli articoli conosciuti, nè contenere alcuna alienazione del territorio della Repubblica. I trattati non sono efficaci se non dopo essere stati esaminati e ratificati dal Corpo legislativo; tuttavia le condizioni segrete possono avere esecuzione dall'istante in cui sono deliberate dal Direttorio (2).

73. Contrariamente al suo carattere dittatoriale, la Costituzione del 22 frimaio, anno VIII, ammise che i trattati di pace, d'alleanza e di commercio fossero proposti, discussi e decretati come le leggi; stabilì inoltre che gli articoli segreti di un trattato non potrebbero essere contrari agli articoli palesi (3). Ma il senatoconsulto del 16 termidoro, anno X, autorizzò il primo Console a ratificare i trattati di pace e d'alleanza sotto la riserva di darne partecipazione al Senato prima di promulgarli (4).

74. Dal 1814 al 1848, il re fu il solo incaricato di fare i trattati di qualsiasi natura, compresi quelli di commercio (5). L'art. 53 della Costitu-

(1) Tit. III, cap. III, sez. 1ª, art. 3.
(2) Art. 330 e segg.
(3) Art. 50 e 51.
(4) S. C. 16 termidoro, anno X (4 agosto 1802), art. 58.
(5) Però sotto la Ristorazione come sotto la Monarchia di luglio si sollevarono numerosi contro le modificazioni di tariffe doganali non approvate per legge. Vedasi specialmente la seduta della Camera dei deputati del 18 aprile 1826.

Digitized by Google

zione 4 novembre 1848 restituì al potere legislativo il diritto d'approvare i trattati. La Costituzione del 14 gennaio 1852 riprese il sistema della Carta: il Capo dello Stato venne incaricato di fare i trattati di pace, alleanza e commercio, e l'art. 6 del senatoconsulto 25 dicembre 1852, dichiarò che i trattati di commercio firmati dall'imperatore avrebbero *forza di legge* per le modificazioni di tariffa che vi fossero stipulate. Ma l'art. 10 del senatoconsulto 8 settembre 1869, riprodotto testualmente nell'art. 18 della Costituzione 8 maggio 1870, stabilì che le modificazioni recate a tariffe doganali o postali, mediante trattati internazionali, non sarebbero obbligatorie che *in virtù di una legge*. L'Assemblea nazionale del 1871 essendo sovrana, nessun trattato era valido senza la sua approvazione: essa rimise implicitamente in vigore, coll'art. 72 del suo regolamento, le disposizioni dell'art. 53 della Costituzione 4 novembre 1848.

75. Oggidì il Presidente della Repubblica negozia e ratifica i trattati e ne dà comunicazione alle Camere appena l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettono.

I trattati di pace e di commercio, i trattati che impegnano le finanze dello Stato e quelli relativi allo stato delle persone e al diritto di proprietà dei francesi all'estero non sono definitivi, se non *dopo votati dalle due Camere*. Nessuna cessione, cambio e aggiunta di territorio può effettuarsi, se non *in virtù d'una legge* (1).

Convien notare che il legislatore del 1875 non ha collocato i trattati di alleanza fra quelli che devono essere votati dalle due Camere; in onta al suo silenzio, è certo che la maggior parte dei trattati d'alleanza non potrebbero diventare definitivi se non dopo l'approvazione del Parlamento, poichè, impegnano, quasi sempre, le *finanze dello Stato*.

Il trattato concluso a Berlino, il 13 luglio 1878, tra la Francia, la Germania, l'Austria-Ungheria, la Gran Bretagna, l'Italia, la Russia e la Turchia per regolare le questioni sollevate in Oriente dagli avvenimenti dell'ultima guerra, non venne considerato come un trattato di pace da sottoporsi al voto delle Camere; esso venne ratificato dal Presidente, durante la proroga del Parlamento, e promulgato nel « Giornale ufficiale » del 6 settembre 1878.

76. L'art. 8 della legge costituzionale 16 luglio 1875 attribuisce al Presidente della Repubblica il diritto di *negoziare* e ratificare i trattati colle potenze straniere.

Certi trattati enumerati dall'art. 8 non diventano definitivi se non in seguito all'approvazione delle Camere. Ma il diritto d'approvazione riservato

(1) L. C. 16 luglio 1875, art. 8. [Così secondo lo Statuto italiano.]

Digitized by Google

al Parlamento non gli conferisce il diritto di tracciare in precedenza al Governo le basi sulle quali dovrà *negoziare*.

Per *negoziare*, il Governo è assolutamente libero nella sua azione; soltanto non può dare una valida *ratifica* che in seguito all'autorizzazione dei rappresentanti del paese.

Qualunque emendamento che tenda a limitare il diritto di negoziazione del Governo, è incostituzionale.

Nella seduta del 23 febbraio 1880, la Camera si trovava di fronte ad un controprogetto presentato dall'on. Keller, contro il progetto di legge che fissava la tariffa doganale. Questo controprogetto importava che nessun trattato o convenzione potesse ridurre i diritti al disotto della tariffa generale contemplata dagli art. 1 e 4 della legge. Il presidente Gambetta fece notare come questo emendamento tendeva nientemeno che a negare al Governo il diritto di trattare. L'on. Tirard, Ministro dell'agricoltura e commercio, dichiarò dal suo banco che l'emendamento dell'on. Keller sollevava una questione costituzionale.

L'on. Keller cercò di difendere la sua tesi; ma il ministro Tirard sostenne che il giudizio dell'opportunità o no di fare un trattato doveva esser lasciato esclusivamente al Governo. « Noi, soggiunge l'on. De Roys, potremo approvarli o no, ma il Governo deve aver piena libertà di farli ». L'on. Keller ritirò la sua proposta, e risultò così confermato il principio. Nel 1880, il 4 giugno, la questione si ripresentò sotto altra forma, con un emendamento dell'on. Guichard; ma il presidente Gambetta ricusò di metterlo in discussione, come tale che scemava, contro la Costituzione, le attribuzioni del potere esecutivo. Il Governo deve aver piena libertà di trattar colle altre potenze. Così ritenne la Camera, e ad analoghe conclusioni riuscì il Senato, nella tornata del 15 giugno 1880, quando, avendo chiesto l'on. Feray se il Governo avrebbe aspettato il voto sulla tariffa doganale prima di concludere i trattati di commercio, il ministro Freycinet rispose che non era tenuto a farlo, ma si sarebbe regolato secondo le circostanze.

§ 4. — *Diritti delle Camere in materia di stato d'assedio.*

77. Le vecchie leggi non prevedevano la forma di dichiarazione dello stato d'assedio. Il decreto del 1791 fa risultare lo stato d'assedio dall'investimento di una piazza da parte del nemico, ma decide che lo stato di guerra delle piazze e dei posti militari sarà determinato *da un decreto del Corpo legislativo* emesso sulla proposta del re, ed aggiunge:

Nel caso in cui il Corpo legislativo non sia adunato, il re potrà di sua sola autorità proclamare che tali piazze o posti sono in istato di guerra, sotto la responsabilità personale dei Ministri; ma appena si riunirà il Corpo legislativo, esso

Digitized by Google

delibererà sulla proclamazione fatta dal re, *allo scopo di convalidarla od annullarla*, a mezzo di un decreto (1).

Non si trattava pertanto che di casi di pericolo esterno; i casi di pericolo interno furono previsti dalla Costituzione del 14 settembre 1791:

Se un intero dipartimento sarà agitato da torbidi, il re, sotto la responsabilità dei suoi Ministri, darà gli ordini necessari per l'esecuzione delle leggi e il ristabilimento dell'ordine, coll'obbligo però d'informarne il Corpo legislativo se sia convocato, e di convocarlo se sia in vacanza (2).

La legge del 10 fruttidoro, anno V, confermò queste disposizioni.

La Costituzione dell'anno VIII conservò ai cittadini la garanzia loro assicurata dalle leggi anteriori (3).

L'art. 55 del senatoconsulto del 16 termidoro, anno X (4 agosto 1802), pare abbia inteso di trasferire al Senato il diritto di dichiarare lo stato d'assedio, poichè in esso sta scritto: « Il Senato dichiara, quando le circostanze lo esigano, *fuori della Costituzione* certi dipartimenti ». Sotto l'Impero, l'art. 52 del decreto 24 dicembre 1811 stabilì che l'imperatore potrà dichiarare lo stato di guerra d'una piazza, quando le circostanze richiederanno maggior forza ed azione nella polizia militare, senza che sia necessario di porre la piazza in istato d'assedio. L'art. 53 dello stesso decreto attribuisce all'imperatore il diritto di determinare con decreto lo *stato d'assedio*.

78. La Carta del 1814 non parlava dello stato d'assedio. L'Atto addizionale del 22 aprile 1815 regolò la procedura relativa allo stato d'assedio nel modo seguente:

Nessuna piazza o parte del territorio può essere dichiarato in istato d'assedio, se non nel caso d'invasione da parte d'un esercito straniero o di torbidi civili. — Nel primo caso, la dichiarazione viene fatta con un Atto del Governo; nel secondo non può esserlo che *per legge*. Tuttavia nel caso le Camere non sieno convocate, l'Atto del Governo dichiarante lo stato d'assedio, *dev'essere convertito in una proposta di legge nei quindici giorni successivi alla riunione delle medesime*.

79. L'art. 106 della Costituzione del 4 novembre 1848 riserbava ad una legge la cura di determinare i casi nei quali potrà essere dichiarato lo stato d'assedio, e di regolare le forme e gli effetti di tale misura. In esecuzione di questo articolo, la Legislativa fece la legge 9 agosto 1849, certe disposizioni della quale vennero sostituite dalla legge 3 aprile 1878, che è tuttavia in vigore riguardo a parecchie disposizioni, specialmente per quanto concerne gli effetti dello stato d'assedio, i poteri dei Governatori delle colonie e quelli dei Comandanti le piazze forti.

(1) D. 10 luglio 1791, tit. I, art. 8 e 9.
(2) Tit. IV, art. 11.
(3) Art. 92.

Digitized by Google

80. L'articolo 12 della Costituzione del 14 gennaio 1852 abrogò una parte delle disposizioni della legge del 1849, dichiarando che l'imperatore avrà il diritto di dichiarare lo stato d'assedio in uno o più dipartimenti, *salvo a riferirne al Senato nel più breve termine.*

81. L'Assemblea nazionale del 1871 essendo sovrana, il diritto di dichiarare lo stato d'assedio fu restituito al potere legislativo; con una legge del 28 aprile 1871 l'Assemblea delegò il suo diritto, per soli tre mesi, al Capo del potere esecutivo.

82. Le leggi costituzionali del 1875 non avendo fatto cenno di stato d'assedio, gravi incertezze si elevarono sulla questione di sapere a chi appartenga il diritto di dichiararlo. Il 26 novembre 1877, l'on. Bardoux depositò all'ufficio della Camera dei deputati una proposta di legge per mantenere al potere legislativo *in tutta la sua integrità* il diritto di dichiarare lo stato d'assedio. Tale proposta, adottata con alcuni emendamenti dalle due Camere, diventò la legge 3 aprile 1878, così concepita:

ART. 1. — Lo stato d'assedio non può essere dichiarato che in caso di pericolo imminente, in causa di una guerra straniera o d'una insurrezione a mano armata.

Soltanto una legge può dichiarare lo stato d'assedio; dessa designa i Comuni, i circondari o dipartimenti ai quali si applica e fissa il termine della sua durata. Spirato questo termine, lo stato d'assedio cessa di pien diritto, a meno che una nuova legge non ne prolunghi gli effetti.

ART. 2. — Se le Camere sieno aggiornate, il Presidente della Repubblica può dichiarare lo stato d'assedio, sentito l'avviso del Consiglio dai Ministri, ma in tal caso le Camere si riuniscono di pien diritto, due giorni dopo.

ART. 3. — In caso di scioglimento della Camera dei deputati e fino al termine delle operazioni elettorali, lo stato d'assedio non potrà essere dichiarato dal Presidente della Repubblica, nemmeno provvisoriamente.

Tuttavia, se vi fosse guerra straniera, il Presidente, sentito l'avviso del Consiglio dei Ministri, potrà dichiarare lo stato d'assedio nei territori minacciati dal nemico, sotto condizione di convocare i collegi elettorali e di riunire le Camere nel più breve tempo possibile.

ART. 4. — Nel caso che le comunicazioni coll'Algeria sieno interrotte, il Governatore potrà dichiarare in istato d'assedio tutta o parte dell'Algeria, sotto le condizioni della presente legge.

ART. 5. — Nel caso previsto dagli art. 2 e 3, le Camere riunitesi mantengono o tolgono lo stato d'assedio; se vi sia dissenso tra esse, lo stato d'assedio è tolto di pien diritto.

ART. 6. — Gli articoli 4 e 5 della legge 9 agosto 1849 restano in vigore, come le altre sue disposizioni non contrarie alla presente legge (1).

(1) Gli articoli della legge del 9 agosto 1849 tuttora in vigore, e che completano perciò questa legge, sono i seguenti:

ART. 4. — Nelle colonie francesi la dichiarazione di stato d'assedio è fatta dal Governatore della colonia. Egli deve renderne immediatamente informato il Governo.

Art. 5. — Nelle piazze forti e nei posti militari, sia della frontiera, sia dell'interno,

Digitized by Google

83. L'ultimo articolo della legge 3 aprile 1878, l'art. 6, venne introdotto dal Senato sulla proposta del generale Robert, nell'intento di « provvedere alla completa *sicurezza militare* delle piazze forti e dei luoghi fortificati ». Nella seduta del Senato del 18 marzo 1878, l'on. Bardoux, Ministro dell'istruzione pubblica, dichiarò a nome del Governo di aderire all'emendamento del generale Robert, di cui spiegò lo scopo. A sua volta il relatore, onorevole Franck-Chauveau, scrisse nella relazione 1° aprile 1878:

Il comandante militare che in virtù della legge del 1849 sottoponesse una città allo stato d'assedio senza che sia scoppiata la guerra, e senza che la difesa lo esiga, assumerebbe la più grave responsabilità; i tribunali che riconoscessero la validità di simile misura si renderebbero colpevoli di una vera prevaricazione... Aggiungiamo che l'art. 5 della legge del 1849, non s'applica alla città di Parigi che resta sottoposta al diritto comune e non potrebbe in verun caso essere assoggettata allo stato d'assedio dal suo Governatore militare. Ciò risulta dai testi nel modo più evidente; a questo proposito non si può sollevare ombra di dubbio... La città di Parigi, non si trova legalmente classificata fra le piazze forti e nessuna delle conseguenze legali della classificazione s'applica a questa città; per conseguenza, *l'articolo 5 della legge 9 agosto 1849, nel quale è accolto l'emendamento del generale Robert, non torna ad essa applicabile.*

la dichiarazione di stato d'assedio può essere fatta dal comandante militare, nei casi previsti dalla legge 10 luglio 1791 e dal decreto 24 dicembre 1811. Il comandante ne informa immediatamente il Governo.

ART. 6. — Nel caso contemplato dai due precedenti articoli, se il Presidente della Repubblica non creda di dover levare lo stato d'assedio, ne propone senz'altro il mantenimento all'*Assemblea nazionale.*

ART. 7. — Appena dichiarato lo stato d'assedio, i poteri dei quali l'autorità civile era investita pel mantenimento dell'ordine e della polizia, passano interamente all'autorità militare. L'autorità civile continua nondimeno ad esercitare quelli dei quali l'autorità militare non l'ha privata.

ART. 8. — Ai tribunali militari può venire deferito il giudizio dei crimini e delitti contro la sicurezza della Repubblica, contro la Costituzione, contro la pace e l'ordine pubblico, qualunque sia la qualità degli autori principali e dei complici.

ART. 9. — L'autorità militare ha diritto: 1° di fare perquisizioni di giorno e di notte al domicilio dei cittadini; 2° d'allontanare i pregiudicati e coloro che non hanno il loro domicilio nei luoghi sottoposti allo stato d'assedio; 3° d'ordinare la consegna delle armi e delle munizioni, e di procedere alla requisizione delle medesime; 4° d'impedire le pubblicazioni e le riunioni ch'essa giudichi tali da creare o mantenere disordini.

ART. 10. — Nei luoghi accennati nell'art. 5, gli effetti dello stato d'assedio continuano inoltre, in caso di guerra straniera, ad essere determinati dalle disposizioni della legge 10 luglio 1791 e dal decreto 24 dicembre 1811.

ART. 12. — I cittadini, non ostante lo stato d'assedio continuano ad esercitare tutti quei diritti garantiti dalla Costituzione, il godimento dei quali non sia sospeso in virtù dei precedenti articoli.

..... Lo stato d'assedio dichiarato, giusta l'articolo 4, potrà essere levato dai Governatori delle colonie, appena essi ritengano sufficientemente ristabilita la tranquillità.

ART. 13. — Tolto lo stato d'assedio, i tribunali militari continuano a giudicare dei crimini e delitti di cui loro era stata affidata la prosecuzione.

Digitized by Google

Tale soluzione non ha mai sollevato dubbi e venne costantemente consacrata dalla pratica, e mai dopo il 1841 i regolamenti speciali circa lo stato d'assedio, sotto l'impero dei quali si trovano le piazze forti, vennero applicati a Parigi.

§ 5. — *Diritti della Camera in materia d'amnistia.*

84. L'amnistia si distingue dalla grazia, in quanto cancella la memoria del crimine o del delitto, dispensando non solo dalla esecuzione della pena, ma togliendo anche le incapacità e gli altri effetti civili inerenti alla pena; inoltre la grazia è sempre individuale e nominativa, mentre l'amnistia comprende intere categorie di delinquenti, senza nominare le persone che ne debbono profittare (1).

Il diritto d'amnistia, come quello di grazia, è attributo del potere sovrano, ma quest'ultimo venne quasi sempre delegato al potere esecutivo, mentre il diritto d'amnistia fu spesso riserbato al potere legislativo.

85. L'articolo 13 (tit. VII, prima parte) del Codice penale 25 settembre 1791, adottato sulla proposta di Lepelletier de Saint-Fargeau, avea abolito l'uso del diritto di grazia. Ma un tale rigoroso principio non poteva essere applicato a lungo, e la forza stessa delle cose rimise in vigore l'istituzione già soppressa. La Costituzione del 14 settembre 1791 non parlava del diritto di amnistia; tuttavia, il giorno stesso della sua pubblicazione, l'Assemblea nazionale emetteva un decreto che portava l'abolizione di tutte le procedure già istrutte sui fatti relativi alla Rivoluzione, amnistia generale in favore di coloro che avevano combattuto, e revoca d'un decreto antecedentemente emesso contro gli emigrati.

86. Dal 1791 al Consolato, il potere legislativo largì numerose amnistie. Dopo il colpo di Stato del brumaio, il 7 nevoso dell'anno VIII (28 dicembre 1799), i Consoli accordarono amnistia piena ed intera agli abitanti dei dipartimenti dell'Ovest senza esservi autorizzati da nessuna legge e senza aver avuto dalla Costituzione il diritto di pronunciare le amnistie. Pare che quella procedura sia stata giudicata irregolare perchè due anni dopo l'amnistia accordata agli emigrati, amnistia che conteneva alcune riserve, venne deliberata a mezzo di un *senatusconsulto* in data del 6 fiorile, anno X (26 aprile 1802).

L'articolo 86 del senatoconsulto del 16 termidoro, anno X (14 agosto 1802), attribuì al primo Console il diritto di grazia; il Capo dello Stato volle concluderne d'aver perciò anche il diritto d'amnistia e il 24 aprile 1810

(1) Relazione Batbie all'Assemblea nazionale sul progetto di legge relativo all'esercizio del diritto di grazia, 14 giugno 1871.

Digitized by Google

un semplice decreto pubblicò un'amnistia condizionata in favore dei Francesi che aveano portate le armi contro la Francia al servizio delle potenze continentali colle quali la Francia era in pace dal 1° settembre 1804.

87. La Carta del 1814 non fu più esplicita del senatoconsulto dell'anno X. Coll'articolo 67 essa attribuisce al re il diritto di far grazia e di commutare le pene, senza parlare d'amnistia. Tuttavia un'ordinanza del 13 gennaio 1815 accordò amnistia piena ed intera a tutti gli individui processati, detenuti o condannati per aver partecipato durante il 1814 ai disordini che avevano avuto di mira l'abolizione dei diritti riuniti (1).

88. L'Atto addizionale del 22 aprile 1815 stabilì che l'imperatore avrebbe il diritto di far grazia anche in materia correzionale, e di accordare amnistie. Conseguentemente un decreto del 12 marzo 1815 accordò amnistia piena ed intera (tranne 13 eccezioni nominative) ai funzionari civili e militari che avevano invocato e secondato lo straniero e a coloro che aveano tramato o favorito il rovesciamento del trono imperiale.

89. Di fronte alle ardenti passioni che dominavano la Camera *introuvable*, Luigi XVIII non osò pronunciare da solo l'amnistia resa necessaria dagli avvenimenti dei Cento giorni; sarebbe sembrato troppo clemente alla maggioranza del 1815. Una legge del 12 gennaio 1816 accordò amnistia piena ed intera (salvo numerose eccezioni contenute nella legge) a tutti coloro che direttamente o indirettamente, aveano partecipato alla ribellione ed all'usurpazione di Napoleone Bonaparte.

Malgrado tale precedente, il quale pareva stabilire che la Carta non attribuisse al re il diritto d'amnistia, furono promulgate tre amnistie, sotto la Ristaurazione, a mezzo di semplici ordinanze (2).

90. Luigi Filippo interpretò la Carta allo stesso modo di Luigi XVIII e di Carlo X. Dopo il 26 agosto 1830 emanò un'ordinanza che aboliva le condanne e le decisioni del Governo pronunciate per fatti politici dal 7 luglio 1815 in poi, così in Francia, come nelle colonie.

Tuttavia il potere legislativo intervenne con due leggi in data 11 settembre 1830 a sancire l'abolizione delle condanne e decisioni del Governo per i fatti politici del 7 luglio 1815 così in Francia come nelle colonie, a reintegrare nei loro diritti civili e politici e richiamare in Francia tutti i cittadini banditi in esecuzione degli art. 3 e 7 della legge 12 gennaio 1816.

(1) Erano eccettuati gl'imputati d'assassinio e i principali complici dei disordini.
(2) Ordinanza 13 agosto 1817. — Id. 28 maggio 1825.

Digitized by Google

Ma nel 1837 un'ordinanza dell'8 maggio accordò amnistia a tutti gli individui detenuti dietro condanne pronunziate per crimini e delitti politici. Essendo stati contestati i diritti del potere esecutivo in materia di amnistia, la Corte di cassazione decise (1) che nelle Carte la parola *grazia* è usata in senso largo e generico che comprende anche l'amnistia. Sebbene una tale giurisprudenza sia stata sempre combattuta, essa venne applicata fino alla caduta della Monarchia e il 27 aprile 1840 Luigi Filippo estese con un'ordinanza gli effetti dell'amnistia dell'8 maggio 1837.

91. Il Governo provvisorio del 1848, il quale, in assenza d'ogni potere politico, aveva attribuzioni mal definite, decretò nel 25 febbraio 1848 una vera amnistia, ordinando che fossero messi in libertà tutti i detenuti politici.

92. La Costituente del 1848, depositaria della sovranità nazionale, non usò del diritto d'amnistia, ma ebbe cura di stipulare coll'articolo 56 della Costituzione 4 novembre 1848 che le amnistie non potrebbero essere accordate che per legge. Inoltre limitò il diritto di grazia conferito al Presidente della Repubblica, obbligandolo a sentire il parere del Consiglio di Stato eletto dall'Assemblea. Decise infine, che il Presidente della Repubblica, i Ministri e tutte le altre persone condannate dall'Alta Corte di giustizia non potessero venire graziate se non dall'Assemblea nazionale.

93. La Costituzione del 14 gennaio del 1852 attribuendo il diritto di grazia al Capo dello Stato, non faceva parola delle amnistie: tale lacuna fu colmata coll'articolo 1 del senatoconsulto 25 dicembre 1852, il quale, interpretando la Costituzione, decise che i diritti di grazia e d'amnistia sarebbero riuniti nelle mani dell'imperatore (2). L'art. 16 della Costituzione 21 maggio 1870 attribuì questo duplice diritto al potere esecutivo.

94. Nel 4 settembre 1870 il Governo della difesa nazionale accordò un'amnistia a tutti i condannati per crimini e delitti politici, e per delitti di stampa commessi dal 3 dicembre 1852 al 3 settembre 1870. Un decreto del 7 settembre stabilì che il Ministro della giustizia deciderebbe in materia di grazia, tranne per le colonie.

95. Nell'8 febbraio 1871 il diritto di grazia ed amnistia rientrò nel dominio del potere legislativo pel solo fatto dell'elezione di un'Assemblea sovrana. Quando Thiers venne eletto Capo del potere esecutivo, il 17 feb-

(1) Decis. 15 luglio 1839.
(2) Amnistia 16 agosto 1859 — Id. 14 agosto 1869.

Digitized by Google

braio 1871, ritenne che gli fosse stato delegato, unitamente al potere esecutivo, anche il diritto di grazia (1); ma giudicò pure necessario chiedere all'Assemblea nazionale di dividere con lui la grave responsabilità circa i fatti di Parigi. Perciò il 26 maggio 1871 presentò un progetto di legge, in forza del quale, in materia politica e di stampa per qualsiasi condanna, e pei crimini e delitti comuni per le condanne superiori ad un anno di carcere, il diritto di grazia attribuito al Capo del potere esecutivo non poteva venire esercitato da esso se non dopo sentito il parere d'una Commissione speciale nominata dall'Assemblea nazionale. La Commissione incaricata dell'esame di questo progetto stimò non esser possibile ridurre a semplice voto consultivo quello dell'Assemblea nazionale; e per conseguenza propose il progetto di legge che fu accettato dal Governo e approvato dall'Assemblea nazionale nella seduta del 17 giugno 1871:

ART. 1. — Le amnistie non possono essere accordate che per mezzo d'una legge.

ART. 2. — L'Assemblea nazionale delega il potere di far grazia al Presidente del Consiglio dei Ministri, Capo del potere esecutivo della Repubblica francese.

ART. 3. — Tuttavia la grazia non può essere accordata ai Ministri ed altri funzionari e dignitari che sieno sottoposti ad accusa dietro ordine dell'Assemblea nazionale, se non per legge.

ART. 4. — La grazia non potrà essere concessa alle persone condannate per reati qualificati crimini dalla legge, pei fatti relativi all'ultima insurrezione di Parigi e dei dipartimenti dal 15 marzo 1871 in poi, se non vi sia l'accordo tra il Capo del potere esecutivo e l'Assemblea nazionale rappresentata dalla Commissione di cui più sotto è fatta parola. Conseguentemente tutti i ricorsi prodotti da questi condannati, dopo d'aver subìta un'istruzione a mezzo del Ministro della giustizia saranno trasmessi al Presidente dell'Assemblea nazionale. Questi ricorsi saranno esaminati da una Commissione di quindici membri nominati dall'Assemblea nazionale in seduta pubblica e a scrutinio segreto. La grazia non potrà essere accordata dal Capo del potere esecutivo che conforme il parere di questa Commissione. — In caso di dissenso tra la Commissione e il Capo del potere esecutivo, la condanna sarà eseguita (2).

96. L'articolo 3 (§ 2) della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 stabilisce che il Presidente della Repubblica ha il diritto di far grazia, ma che le amnistie non possono essere accordate che per legge.

(1) V. Esp. dei motivi del prog. di legge del 26 maggio 1871 sull'esercizio del diritto di grazia.

(2) La Commissione prescritta da questa legge venne eletta nelle sedute dei 21 e 22 giugno 1871 e funzionò per tutta la durata dell'Assemblea nazionale; alla vigilia dello scioglimento dell'Assemblea nel 20 settembre 1875, gli onorevoli Martel (del Pas de Calais) e Voisin presentarono un rapporto intorno ai suoi lavori. — La competenza della Commissione sulle grazie ebbe fine nell'8 marzo 1876, quando venne messa in vigore la legge 25 febbraio 1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici. L'art. 3 di quest'ultima legge attribuisce in via generale al Presidente della Repubblica il diritto di grazia.

Digitized by Google

Giusta questo articolo, Dufaure, Presidente del Consiglio e Guardasigilli, presentò alla Presidenza della Camera dei deputati il 18 dicembre 1877 un progetto di legge che accordava amnistia per tutti i crimini, delitti e contravvenzioni commessi dal 16 maggio 1877 a mezzo della parola, della stampa o con altro modo di pubblicità, eccezione fatta pei delitti d'oltraggio al buon costume e di diffamazione contro i privati.

La Commissione nominata dalla Camera modificò il progetto estendendolo alle infrazioni della legge commesse in pubbliche riunioni e proponendo di stabilire che i delitti contro il buon costume e di diffamazione contro i privati, per fatti estranei alla politica, fossero i soli eccepiti dal beneficio della legge: richiese inoltre la restituzione delle ammende pagate.

Venuto in discussione il progetto di legge innanzi alla Camera nella tornata del 24 gennaio 1878, vennero sollevate due questioni di diritto. L'on. Rouher sostenne che sarebbe stato contrario al principio stesso dell'amnistia fissare il giorno in cui essa deve incominciare: « dal 1789, egli disse, e nella legislazione generale, e nella speciale, non ho mai rinvenuto una legge od un decreto d'amnistia che fissi la data del principio e del termine dell'amnistia ». Il guardasigilli Dufaure rispose:

Tale carattere generale non venne mai riconosciuto come una delle condizioni essenziali dell'amnistia...

Accadde talora che l'amnistia sia stata generale, e se si prendono in esame le amnistie regolarmente concesse per mezzo di ordinanze sotto la Monarchia, se ne troveranno di generali quanto quella del 1859: ma accanto a queste se ne troveranno altre concesse in vista di circostanze particolari, ispirate a fatti momentanei, nelle quali si ebbe cura d'indicare contemporaneamente la data del giorno in cui dovevano incominciare e finire...

Per tal modo, proponendovi di stabilire che l'amnistia s'applicherà ai delitti commessi dal 16 maggio fino al 13 dicembre, tale disposizione nulla contiene che sia contrario ai principii.

La Camera approvò la teoria del Guardasigilli, votando il principio e il termine dell'amnistia. Dopo questo voto, l'on. Rouher additò quale un attentato ai diritti privati dei cittadini l'emendamento col quale la Commissione aveva voluto che la diffamazione contro i privati per fatti non estranei alla politica avesse a godere del beneficio dell'amnistia. Ma l'on. Renato Goblet, relatore, spiegò come la nuova redazione della Commissione, adottata sull'iniziativa del Governo, non aveva punto l'effetto di attentare ai diritti dei terzi. E la Camera adottò la redazione proposta dalla sua Commissione. Ma il Senato, sulla relazione di Batbie, fece sparire le date che limitavano l'amnistia ad un periodo determinato (1). Nella seduta del 29 marzo, la disposizione che amnistiava la diffamazione politica fu censurata, perchè obbligava i tribunali a fare ricerche difficili e delicate. In seguito

(1) Seduta del 28 marzo 1878.

Digitized by Google

a che, l'amnistia per diffamazione politica fu respinta dal Senato, e la legge ritornò alla Camera dei deputati, che approvò il testo votato dal Senato (1).

97. Il secondo paragrafo dell'articolo 3 della legge del 25 febbraio 1875 è così concepito:

Egli (il Presidente della Repubblica) ha il diritto di fare *grazia;* le ***amnistie*** non possono essere accordate che da una legge.

Da due leggi successive venne stabilito che le Camere hanno il diritto, senza modificare perciò la Costituzione, di decidere che le grazie accordate dal Presidente della Repubblica in certe condizioni e periodi, abbiano l'efficacia e producano gli effetti dell'amnistia.

Nel febbraio 1879 il Ministero aveva sottoposto al voto del Parlamento un progetto d'amnistia parziale; l'articolo 1 era così concepito:

È accordata l'amnistia a tutti i condannati per fatti relativi alla rivoluzione del 1871 che furono o saranno liberati, o che furono o saranno graziati dal Presidente della Repubblica, nel termine di tre mesi dalla promulgazione della presente legge.

Nella seduta del Senato del 28 febbraio 1879, vari oratori sollevarono contro questo articolo un'obbiezione di costituzionalità. Secondo la loro teoria, il potere legislativo non poteva delegare un diritto che la Costituzione attribuisce a lui solo. Le Royer, Ministro della giustizia, dimostrò che l'articolo proposto dal Governo nulla conteneva di contrario alla Costituzione, e la teoria sostenuta dal Governo venne sanzionata dal voto delle due Camere.

Il progetto di legge, che estendeva alla grazia gli effetti dell'amnistia, diventò la legge 3 marzo 1879. Crediamo utile riprodurne il testo: si noti come l'ultimo articolo confermi il principio che il legislatore può escludere da un'amnistia certe categorie d'individui.

ART. 1. — È accordata l'amnistia a tutti i condannati per i fatti relativi all'insurrezione del 1871 e a tutti i condannati per crimini o delitti relativi a fatti politici, che furono o saranno liberati o che furono e saranno graziati dal Presidente della Repubblica nel termine di tre mesi dalla promulgazione delle presente legge.

ART. 2. — Le pene pronunciate in contumacia per i fatti stessi saranno, in via di grazia, condonate.

ART. 3. — Dalla promulgazione della presente legge sarà acquistata la prescrizione per fatti relativi alla insurrezione del 1871, i quali non siano ancora stati oggetto di condanne in contraddittorio o in contumacia.

ART. 4. — A datare dalla notificazione delle lettere di grazia che importano virtualmente l'amnistia, il condannato che sarà rientrato in Francia non godrà più del beneficio di cui all'art. 476 del Codice di procedura penale.

ART. 5. — La presente legge non sarà applicabile agl'individui i quali, indipendentemente dai fatti da essa previsti, saranno stati condannati in contraddittorio o in contumacia per reati comuni o per delitti della stessa natura che abbiano importato una condanna superiore ad un anno di carcere.

(1) Seduta 17 aprile 1878.

Digitized by Google

98. In sulla fine della sessione ordinaria del 1880 le Camere approvarono una nuova legge d'amnistia che porta la data dell'11 luglio 1880.

Questa legge, come la precedente, stabilisce nettamente questi due principii: 1° che l'amnistia non ha assolutamente e necessariamente un carattere generale ed assoluto, dacchè il potere legislativo può creare categorie d'individui ed accordare amnistia agli uni, rifiutarla agli altri; 2° che la Costituzione attuale non interdice al potere legislativo d'attribuire i benefici dell'amnistia ai condannati che il potere esecutivo ha graziati o grazierà entro un termine prefisso.

§ 6. — *Diritti diversi delle Camere.*

99. Vi hanno alcune questioni le quali, per natura loro, sono devolute di pien diritto al potere legislativo, mentre altre, nel silenzio della Costituzione o della legge, potrebbero apparire riservate al potere esecutivo e ai Consigli generali o municipali. Alcune di queste questioni sono state previste e attribuite formalmente alla competenza esclusiva delle Camere.

I decreti della Costituente del 28 marzo 1790 e del 26 giugno e 3 luglio, anno stesso, avevano riservato al Corpo legislativo il diritto di stabilire il contingente numerico dell'esercito. Essi vennero riprodotti nella Costituzione del 14 settembre 1791, ma non già nella Costituzione dell'anno VIII: e sotto il primo Impero le leve vennero decretate in virtù di *senatusconsulti*, senza l'autorizzazione o il concorso del Corpo legislativo (1).

100. La Carta del 1814, coll'abolizione della coscrizione, decise che il modo del reclutamento dell'esercito di terra e di mare sarebbe determinato da una legge (2). L'art. 5 della legge sul reclutamento 10 marzo 1818 stabilì che l'esercito sul piede di pace fosse composto di 240,000 uomini, che le leve non potessero eccedere annualmente il numero di 40,000 uomini, e che in caso di maggiori bisogni sarebbe provveduto con una legge.

Sotto la Monarchia di luglio, l'articolo 3 della legge 21 marzo 1832 stabiliva che la cifra del contingente effettivo sotto le armi sarebbe fissata da leggi annuali.

101. L'art. 103 della Costituzione 4 novembre 1848 mantenne pure nel dominio della legge tutto che concerne l'ordinamento dell'esercito.

Nè il secondo Impero derogò alle norme stabilite: ogni anno il Corpo

(1) Si vedano specialmente quelli del 21 gennaio 1808, 10 settembre 1803, 5 ottobre 1809, 13 dicembre 1810, 20 dicembre 1811, 10 gennaio 1813.

(2) Art. 2.

Digitized by Google

legislativo fu chiamato a determinare la cifra del contingente militare; e nel 1868, quando si rese necessaria una modificazione del sistema di reclutamento, intervenne una legge.

102. In forza della legge 27 luglio 1872, il potere legislativo venne spogliato del diritto di fissare la cifra del contingente: ogni anno l'intera classe è a disposizione del Ministro della guerra. Il Ministro della guerra fissa il numero degli uomini da mantenersi sotto le armi (1), ma, votando il bilancio della guerra, le Camere possono dar norma alle decisioni del Ministro.

103. Inoltre le *sole* Camere hanno il diritto di creare corpi speciali, diversi da quelli che appartengono a servizi regolarmente organizzati. Le *sole* Camere possono portare mutamenti nella costituzione normale dei corpi esistenti (2).

104. L'organizzazione dello stato maggiore dell'esercito, la composizione particolareggiata dei corpi d'esercito, delle divisioni e brigate; quelle dei quadri dei corpi di truppa di tutte le armi, delle quali è composto l'esercito, e gli effettivi di tali corpi di truppe così sul piede di pace come sul piede di guerra devono essere determinati *per legge* (3). L'amministrazione dell'esercito non può essere regolata che *con una legge* (4).

105. I demani nazionali e i diritti relativi sono inalienabili, senza il consenso e il concorso della nazione; possono essere venduti ed alienati a titolo perpetuo ed immutabile, *solo in virtù d'una legge* (5).

106. Tutte le grandi opere pubbliche, strade nazionali, canali, ferrovie, canalizzazioni di fiumi, bacini e *docks*, imprese dello Stato o di società particolari con o senza pedaggio, con o senza sussidio dal Tesoro, con o senza alienazione del demanio pubblico non possono essere autorizzate *che per legge*, fatta in seguito ad un'inchiesta amministrativa (6).

La costruzione di canali o ferrovie d'allacciamento di lunghezza inferiore a venti chilometri, può essere ancora oggidì autorizzata mediante un decreto; ma probabilmente la legislazione sarà fra non molto modificata,

(1) L. 27 luglio 1872, art. 39 e 40.
(2) L. 24 luglio 1873, art. 10.
(3) L. 24 luglio 1873, art. 6; L. 13 marzo 1875, art. 8 e 9.
(4) L. 24 luglio 1873, art. 17.
(5) D. 22 novembre, 1° dicembre 1790, § 2, art. 8.
(6) L. 27 luglio 1870, art. 1.

Digitized by Google

in proposito, essendo stato già presentato alla Camera un progetto di legge, tendente a restituire al potere legislativo il diritto di dichiarare l'utilità pubblica anche dei canali e delle ferrovie d'allacciamento inferiori a venti chilometri di lunghezza.

107. Non può essere ordinata alcuna costruzione di nuove piazze forti o cinte fortificate, nè alcuna soppressione o demolizione di quelle che esistono, se non in seguito al parere d'una Commissione di difesa e *in virtù d'una legge* (1).

Le opere aggiunte a una cinta fortificata, i forti, le batterie o altre opere di difesa aventi un carattere di stabilità non possono essere classificate o dar luogo ad una estensione qualsiasi delle servitù esistenti se non *in virtù d'una disposizione legislativa*.

La classificazione delle piazze forti non può essere modificata che *per legge* (2). La città di Parigi non può essere classificata tra le piazze forti che per mezzo di una legge speciale (3).

108. I mutamenti nella circoscrizione territoriale dei Comuni del medesimo cantone sono definitivamente approvati dai Prefetti. Se il parere del Consiglio generale è contrario, o se i mutamenti proposti nelle circoscrizioni comunali modificano la composizione d'un dipartimento, d'un circondario o d'un cantone, vi si provvederà *con una legge* (4).

109. Non può essere stabilito alcun dazio superiore al doppio del diritto d'entrata, che *in virtù d'una legge* (5).

Allorchè un prestito votato da un Consiglio municipale oltrepassa un milione, ovvero la somma di tal prestito, riunita alla cifra d'altri prestiti

(1) L. 10 luglio 1851, art. 1, 2 e 6.

(2) L. 3 aprile 1841, art. 7.

(3) Il D. 10 agosto 1853 aveva trasferito all'imperatore il diritto d'ordinare la costruzione di nuove fortificazioni, il Presidente della Repubblica non poteva ereditare tale diritto e dopo il 1871 si considerò competente in tal materia il solo potere legislativo. V. l'esposizione dei motivi del progetto di legge presentato il 14 febbraio 1874 del generale du Barail, Ministro della guerra, sulle fortificazioni di Parigi.

(4) Così l'art. 13 della legge 24 luglio 1867. La legge sull'ordinamento municipale del 5 aprile 1884 dispone che nessun nuovo Comune può essere creato se non per legge (art. 5); e quanto alle altre modificazioni alla circoscrizione territoriale dei Comuni, se i cangiamenti proposti modificano la circoscrizione del dipartimento, d'un circondario, d'un cantone, è necessaria una legge, sentito il Consiglio di Stato ed il Consiglio generale; negli altri casi basta un decreto, sentito il Consiglio di Stato ed i Consigli generali.

(5) Legge 11 giugno 1842, art. 9. — Le sovratasse di dazio sui vini, sidri, idromele, alcools, eccedenti le proporzioni determinate da leggi speciali concernenti i dazi d'entrata sul tesoro, non possono essere autorizzate che per legge. Legge 5 aprile 1884, art. 137, § 9.

Digitized by Google

non ancora rimborsati, oltrepassa un milione, deve statuirsi *mediante una legge* (1).

Nessuna imposta straordinaria può essere stabilita nelle città di Parigi e Lione, nè alcun prestito può essere contratto da queste città, se non *in virtù d'una legge* (2).

110. Le deliberazioni delle Commissioni amministrative degli ospizi, ospitali o altri istituti di beneficenza comunali, riguardanti un prestito, devono essere approvate *con una legge*, quando la cifra del prestito superi 500,000 franchi o quando detta cifra, riunita a quella d'altri prestiti non ancora rimborsati, oltrepassi quella somma (3).

111. I Consigli generali votano i centesimi addizionali, l'esazione dei quali è autorizzata *per legge*. Possono anche votare centesimi straordinari nel limite del massimo annualmente fissato dalla legge di finanza.

Nel caso in cui un Consiglio generale voti una contribuzione straordinaria oltre quel limite, o un prestito rimborsabile entro un termine eccedente quindici anni, questa contribuzione o prestito non potrà essere autorizzato *che con una legge* (4).

Le due sessioni ordinarie dei Consigli generali cominciano di pien diritto nelle date fissate dalla legge e non possono essere ritardate che *con una legge* (5).

112. Durante le sessioni delle Camere, il Presidente della Repubblica non può pronunciare lo scioglimento d'un Consiglio generale, se non coll'obbligo espresso di renderne conto alle Camere nel minor termine possibile. In tal caso, *una legge* fissa la data della nuova sessione e decide se la Commissione dipartimentale debba conservare il suo mandato fino alla riunione del nuovo Consiglio generale, od autorizza il potere esecutivo a nominarne provvisoriamente un'altra (6).

Nell'intervallo delle sessioni, il Presidente della Repubblica può pronunciare lo scioglimento d'un Consiglio generale per cause speciali. Il decreto di scioglimento deve essere motivato, nè può essere emesso come misura generale; esso convoca contemporaneamente gli elettori per la quarta domenica successiva alla sua data. Il nuovo Consiglio generale si

(1) L. 24 luglio 1867, art. 7 e L. 5 aprile 1884, art. 143, § 3.
(2) L. 24 luglio 1867, art. 17.
(3) L. 24 luglio 1867, art. 12; L. 5 aprile 1884, art. 119, § 2.
(4) L. 10 agosto 1871, art. 40 e 41.
(5) L. 10 agosto 1871, art. 23; L. 12 agosto 1876, art. unico.
(6) L. 10 agosto 1871, art. 35.

Digitized by Google

riunisce di pien diritto il secondo lunedì dopo l'elezione e nomina la sua Commissione dipartimentale (1).

113. A termini dell'art. 2 della legge 2 gennaio 1817, gli istituti ecclesiastici *riconosciuti dalla legge* hanno *soli* la facoltà d'acquistare e d'accettare donazioni. In seguito fu riconosciuto che le congregazioni di uomini non possono essere stabilite *senza l'autorizzazione della legge* (2).

È di diritto pubblico in Francia che le congregazioni religiose non possono fondarsi senza un'autorizzazione emanata dal Sovrano. Conseguentemente le congregazioni di uomini non possono costituirsi che in virtù d'una legge (3); le congregazioni di donne possono essere autorizzate per decreto, quando adempiano alle condizioni prescritte dal decreto-legge 31 gennaio 1852.

Nella seduta del 18 marzo 1880, la Camera dei deputati ha richiamati questi principii, approvando un ordine del giorno motivato, così concepito:

La Camera, confidando nel Governo e contando sulla sua fermezza nell'applicare le leggi relative alle congregazioni non autorizzate, passa all'ordine del giorno.

Giusta la volontà espressa dalla Camera, il Presidente della Repubblica emise nel 29 marzo 1880 un primo decreto, che fissa il termine, alla fine del quale gl'istituti dell'ordine dei gesuiti in Francia debbono esser chiusi; e un secondo che regola le formalità relative a tutte le altre congregazioni non autorizzate.

Le due Camere furono successivamente chiamate ad esporre la loro opinione sulla legalità di questo decreto.

Nella seduta del 3 maggio 1880, la Camera dei deputati discusse una interpellanza indirizzata al Guardasigilli dall'on. Lamy, e respinse coll'ordine del giorno puro e semplice, alla maggioranza di 347 voti contro 133 sovra 480 votanti, un suo ordine del giorno motivato, che chiedeva la presentazione in breve termine d'una legge sulle associazioni.

Nella seduta del 25 giugno 1880, il Senato discusse le conclusioni presentate dalla quarta Commissione delle petizioni, sulle petizioni relative alle congregazioni non riconosciute.

L'on. Demôle, relatore della Commissione, proponeva di respingere le petizioni coll'ordine del giorno puro e semplice. In seguito alla discussione, il duca d'Audiffret-Pasquier reclamò il rinvio delle petizioni al Presidente del Consiglio e al Guardasigilli. Il rinvio venne respinto con 143 voti

(1) L. 10 agosto 1871, art. 35 e 36.
(2) Veggasi l'opinione dell'on. De Peyronnet nella seduta della Camera dei deputati 24 maggio 1875.
(3) L. 2 gennaio 1817.

Digitized by Google

contro 127 sopra 270 votanti. L'ordine del giorno puro e semplice venne quindi posto ai voti ed approvato.

Inoltre, l'on. Vittorio Plessier depose all'ufficio della Camera il 12 giugno 1880, a nome della diciannovesima Commissione delle petizioni, una relazione che concludeva per l'ordine del giorno puro e semplice sulle petizioni inviate alla Camera dei deputati per protestare contro i decreti del 29 marzo.

114. Non possono esser fatte nell'Ordine della Legione d'Onore, nomine o promozioni superiori alle cifre stabilite dalla legge del 25 luglio 1873, *se non in virtù d'una legge* (1).

CAPITOLO IV.

DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI (2).

§ 1. — *Dell' inviolabilità.*

115. Quando l'Assemblea nazionale del 1789 entrò in aperta lotta colla Corte, in seguito alla celebre seduta del 23 giugno 1789, decretò l'inviolabilità dei suoi membri:

L'Assemblea nazionale dichiara che la persona dei singoli deputati è inviolabile; che qualsiasi privata corporazione, Tribunale, Corte o Commissione, osasse, durante la presente sessione o dopo di essa, processare, ricercare, arrestare o fare arrestare, detenere o far detenere un deputato in ordine a qualsiasi proposta, avviso, opinione espressa in discorsi da esso tenuti agli Stati Generali, come pure chiunque prestasse il proprio ministero ad alcuno degli accennati attentati, da qualunque autorità gli venga ordinato, sarà dichiarato infame e traditore della patria *e colpevole di crimine capitale.* L'Assemblea nazionale stabilisce che nei casi anzidetti, prenderà tutte le misure necessarie per farne ricercare, processare e punire gli autori, istigatori o esecutori (3).

116. Un anno dopo, l'Assemblea statuì sui casi di flagrante delitto e di domande d'autorizzazione a procedere:

L'Assemblea nazionale, riservandosi di statuire particolareggiatamente intorno ai mezzi costituzionali onde assicurare l'indipendenza e la libertà dei membri del

(1) L. 23 giugno 1874; L. 24 giugno 1878.

(2) In Francia — come in Italia — i membri del Parlamento non godono che di *immunità* create nell'interesse della cosa *pubblica;* in Inghilterra godono altresì di privilegi d'ordine *privato.* Tali privilegi erano una volta ben più estesi che oggidì; nel 1759, un individuo per aver passato nel vivaio dell'ammiraglio Griffiths, membro del Parlamento, fu dichiarato con voto della Camera colpevole d'aver violato il suo privilegio e condannato a ricevere una punizione in ginocchio (Lord JOHN RUSSEL, *Della Costit. ingl.*, III, 324).

(3) 23 giugno 1789.

Digitized by Google

Corpo legislativo, dichiara che fino a che sarà stabilita la legge sui giurati in materia criminale, i deputati dell'Assemblea nazionale, in caso di flagrante delitto, possono essere arrestati giusta le ordinanze vigenti; che, eccettuati i casi indicati dal decreto 23 giugno, si possono anche ricevere querele ed informazioni contro di essi, ma che sovra di esse non può essere deciso da nessun giudice prima che il Corpo legislativo, viste l'istruttoria e i documenti di colpabilità, abbia deciso che vi è luogo a procedere (1).

Il 22 marzo 1719, l'Assemblea, interpretando questo decreto, decise che l'inviolabilità dei deputati, non impediva ai tribunali di procedere all'istruzione pei delitti commessi dai rappresentanti fuori delle loro funzioni, ma li obbligava a sottoporre le informazioni al Corpo legislativo, che solo aveva diritto d'autorizzare il procedimento contro i suoi membri.

117. Le immunità dei membri della Legislativa furono scritte nella Costituzione del 14 settembre 1791 nel seguente modo:

I rappresentanti della nazione sono inviolabili; essi non potranno mai essere chiamati a comparire, accusati o giudicati, per quanto avranno detto, scritto o fatto nell'esercizio delle loro funzioni. Essi potranno essere arrestati in flagrante per crimine o in virtù di mandato di cattura; ma di ciò sarà dato immediatamente avviso al Corpo legislativo, ed il processo non potrà essere continuato se non dopo che il Corpo legislativo avrà deciso che v'ha luogo a procedimento (2).

118. Nei suoi primordi, la Convenzione non seppe difendere l'inviolabilità dei propri membri. Dopo il 1° aprile 1793 essa rese possibili le denuncie col seguente decreto:

L'Assemblea, dichiara che, senza aver riguardo all'inviolabilità di un rappresentante della nazione francese, sottoporrà ad accusa colui o coloro tra i suoi membri, contro i quali sussistano gravi presunzioni di complicità coi nemici della libertà, dell'eguaglianza e del Governo repubblicano, risultanti da denuncie o prove scritte presentate al Comitato di difesa generale incaricato dei rapporti relativi ai decreti d'accusa da emanarsi dalla Convenzione.

La Convenzione risentì ben tosto i funesti effetti di questo decreto; e nel 20 brumaio, anno II (10 novembre 1793), cercò di spogliarsi di una parte dei suoi privilegi, con lo stabilire la seguente procedura:

1° Nessun rappresentante potrà essere messo in istato d'accusa se non dopo essere stato sentito dinanzi all'Assemblea; 2° tuttavia i componenti di essa potranno essere arrestati sul rapporto di uno fra i Comitati; 3° se rifiutino d'obbedire al decreto d'arresto, saranno dopo otto giorni sottoposti ad accusa.

Questo decreto spiacque alla fazione che ispirava allora le decisioni dell'Assemblea e venne revocato due giorni dopo la sua emanazione:

La Convenzione nazionale, considerando che l'interesse nazionale, la giustizia dovuta al popolo e il sacro principio dell'eguaglianza, non possono permettere, che

(1) D. 26 giugno 1790.
(2) Tit. III, c. 1°, sez. V, art. 7 e 8.

Digitized by Google

nella ricerca dei colpevoli e nella punizione dei crimini venga fatta una *distinzione ingiusta* fra il rappresentante del popolo e ogni altro cittadino, revoca il decreto del 20 brumaio (1).

Un ultimo colpo al principio dell' inviolabilità parlamentare venne portato dalla legge 22 pratile, anno II (10 giugno 1794), votata sopra relazione di Couthon, la quale autorizzava il Comitato di sicurezza generale, i deputati commissari della Convenzione, e il pubblico ministero stesso a tradurre davanti al Tribunale rivoluzionario *tutti* i sospetti. Il 23 pratile la Convenzione volle sottrarsi alle conseguenze di tal decreto, adottando un ordine del giorno così motivato:

La Convenzione nazionale, sulla proposta d'uno dei suoi membri tendente a stabilire che col decreto di ieri riguardante il Tribunale rivoluzionario, non ha inteso di derogare alle leggi che vietano di tradurre davanti al Tribunale rivoluzionario un rappresentante del popolo, senza che prima sia stato contro di esso decreto d'accusa; — considerando che il diritto esclusivo della rappresentanza nazionale di mettere in istato d'accusa i propri componenti e di sottoporli a giudizio, è un diritto inalienabile, dichiara non esservi luogo a deliberazione.

Quantunque la Convenzione avesse data la minore pubblicità possibile a questo ordine del giorno, e ne avesse proibita l'*affissione*, non potè sottrarlo al controllo del governo del Palazzo di Città e all'indomani fu costretta a toglierne il *considerando*.

119. Dopo la reazione del 9 termidoro, le denuncie contro i membri della vecchia Montagna, si moltiplicarono e l'Assemblea credette prudente proteggere i propri componenti, anche quelli stessi che poco prima avevano contribuito coi loro voti a decimarne la maggioranza. L'8 brumaio, anno III (29 ottobre 1794), la Convenzione regolò la procedura da seguirsi riguardo ai rappresentanti denunciati, nel seguente modo:

Ogni denunzia contro un rappresentante del popolo sarà portata o rimessa ai Comitati di salute pubblica, della sicurezza generale e della legislazione riuniti, e gli sarà comunicata prima che possa renderne conto alla Convenzione nazionale. — Se i tre Comitati ritengano che debba esser dato corso alla denunzia, dichiareranno alla Convenzione nazionale che essi intendono abbia luogo l'esame. Tale dichiarazione non sarà motivata. — Subito dopo sarà estratta a sorte una Commissione di ventun membri della Convenzione nazionale, onde abbia a far una relazione sui fatti denunciati e sulle prove presentate. Per effettuare la nomina di questa Commissione, sarà fatto un appello nominale di tutti i membri della Convenzione eccettuati coloro che saranno in missione o assenti in base a decreti, come dei membri dei tre Comitati sopraccennati e del prevenuto. — Ciascun membro chiamato si presenterà alla tribuna, scriverà il suo nome sopra una scheda apposita che passerà visibilmente al Presidente. Il Presidente lo leggerà e lo deporrà nell'urna che sarà collocata sul banco. — Se un membro chiamato non è presente alla seduta, sarà supplito coll'iscrizione del suo nome a mezzo d'uno dei Segretari

(1) D. 22 brumaio, anno II (12 novembre 1793).

Digitized by Google

che firmerà la scheda. — Finito l'appello nominale, il Presidente scuoterà l'urna ed un Segretario ne estrarrà successivamente ventuna schede. Il nome di ciascun membro indicato nella scheda scritta sarà verificato da due Segretari e rimesso al Presidente che lo proclamerà ad alta voce. — Nessuno dei membri designati dalla sorte potrà essere ricusato, nè ricusare l'ufficio. — La relazione della Commissione non potrà riferirsi che ai fatti compresi nella denuncia sulla quale i tre Comitati avranno dichiarato che vi ha luogo ad esame, o risultanti dai documenti trasmessi per loro mezzo alla Commissione. — Prima di presentare la sua relazione alla Convenzione, la Commissione sentirà il prevenuto, gli comunicherà i documenti senza che possa asportarli e glie ne farà rilasciar copia qualora la dimandi. — Dopo la relazione, se questa miri a sottoporlo ad accusa, la Convenzione nazionale deciderà se si debba far luogo all'arresto provvisorio. — La relazione e le carte relative saranno stampate e distribuite. La discussione non potrà aprirsi se non tre giorni dopo la distribuzione. — Il prevenuto potrà far stampare e distribuire ai membri della Convenzione i documenti e le memorie che giudicherà utili alla sua difesa. — Il prevenuto sarà presente alla discussione e sarà sentito sui fatti addotti e precisati che dovranno servir di base all'atto d'accusa. — Non potrà essere emesso decreto d'accusa se non per appello nominale. — Se la Convenzione nazionale decreta che vi ha luogo a sottoporre ad accusa il prevenuto, la Commissione presenterà nel giorno successivo l'atto d'accusa contenente i fatti addotti e precisati sui quali il prevenuto sarà stato sentito dinanzi la Convenzione nazionale e dei quali dovrà occuparsi l'istruzione. — Il tribunale incaricato dell'istruzione non potrà informare e giudicare che sui fatti compresi nell'atto d'accusa.

120. Nella redazione della Costituzione dell'anno III, la Convenzione nazionale profittò dell'esperienza da essa già così caramente pagata, e circondò l'inviolabilità parlamentare delle più minute garanzie:

I cittadini che fanno o *hanno fatto* parte del Corpo legislativo non possono mai essere ricercati, accusati e giudicati per ciò che hanno detto o scritto nell'esercizio delle loro funzioni. — I membri del Corpo legislativo, dalla loro elezione fino al trentesimo giorno dalla cessazione delle loro funzioni, non possono essere sottoposti a giudizio se non nelle forme prescritte dagli articoli seguenti (1).

Possono essere arrestati per crimine in flagranti, ma ne è immediatamente dato avviso al Corpo legislativo, ed il processo non potrà essere continuato se non dopo che il Consiglio dei Cinquecento avrà proposto lo stato d'accusa e il Consiglio degli Anziani l'avrà decretato. — Tranne il caso di flagranza, i componenti il Corpo legislativo non possono essere tradotti dinanzi agli ufficiali di polizia nè tratti in arresto, prima che il Consiglio dei Cinquecento non abbia proposto di sottoporli a giudizio e il Consiglio degli Anziani non l'abbia decretato. — Nei due casi suespressi, *un membro del Corpo legislativo non può essere tradotto dinanzi a nessun altro tribunale all'infuori dell'Alta Corte di giustizia* (2). — Sono tradotti dinanzi la Corte stessa pei reati di tradimento, prevaricazione o maneggi per rovesciare la Costituzione ed attentato contro la sicurezza interna della Repubblica (3). — Nessuna denuncia contro un membro del Corpo legislativo può

(1) C. 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795), art. 110 a 122.

(2) L'Alta Corte di giustizia era composta di cinque giudici e di due accusatori nazionali tolti dal Tribunale di cassazione e di alti giurati nominati dalle Assemblee elettorali dei dipartimenti. Essa non poteva costituirsi se non in virtù di un proclama del Corpo legislativo redatto e pubblicato dal Consiglio dei Cinquecento.

(3) Queste disposizioni erano state evidentemente inspirate dal ricordo della legge 22 pratile.

Digitized by Google

dar luogo a processo, se non è redatta in iscritto, firmata ed indirizzata al Consiglio dei Cinquecento.

Se il Consiglio dei Cinquecento, dopo la deliberazione nella forma prescritta dall'art. 77 (1), ammetta la denuncia, deve dichiararlo. — L'incolpato viene citato, ed ha un termine di tre giorni interi per comparire: se comparisca, viene sentito nell'interno del luogo delle sedute del Consiglio dei Cinquecento. — Comparisca o non comparisca, dopo quel termine il Consiglio dei Cinquecento dichiara se vi sia luogo all'esame della condotta dell'incolpato. — Se venga deciso affermativamente, il prevenuto è richiamato dinanzi al Consiglio degli Anziani, ed ha un termine di due giorni interi per comparire. Se comparisca, viene sentito nell'interno del luogo delle sedute del Consiglio degli Anziani. — Si presenti o no il prevenuto, dopo quel termine il Consiglio degli Anziani, in seguito a deliberazione nelle forme prescritte dall'art. 91 (2), pronuncia l'accusa se vi sia luogo, e rinvia l'accusato dinanzi l'Alta Corte di giustizia, la quale deve procedere immediatamente all'istruzione del processo. — Ogni discussione dei due Consigli, relativa alla prevenzione od all'accusa d'un componente del Corpo legislativo, viene fatta in Comitato generale (3).

121. Il 30 pratile dell'anno VII (18 giugno 1799) queste norme furono completate da una legge così concepita:

Il Consiglio dei Cinquecento, considerando che potrebbero essere tramati complotti contro la sicurezza della rappresentanza nazionale o di qualcuno dei suoi componenti, dichiara l'urgenza; dichiarata l'urgenza, il Consiglio prende la seguente decisione: Ogni autorità od individuo che attenterà alla sicurezza od alla libertà del Corpo legislativo o di qualcuno dei suoi componenti, così dandone l'ordine, come eseguendolo, è considerato *fuor della legge.*

122. La Costituzione del 22 frimaio, anno VIII, decise che l'ufficio di senatore, deputato o tribuno, non poteva dar luogo a nessuna responsabilità, ed aggiunse che per i delitti personali, importanti pena afflittiva od infamante, commessi da un senatore, deputato o tribuno, sarebbesi proceduto dinanzi i tribunali ordinari, quando il consesso a cui appartiene il prevenuto abbia autorizzato il processo (4).

123. A termini della Carta del 1814, i Pari non potevano essere arrestati e giudicati se non dalla Camera Alta in materia criminale (5). Durante la sessione, i deputati non potevano essere processati ed arrestati in materia criminale, tranne il caso di flagranza, se non dopo l'autorizzazione della Camera. L'arresto personale non poteva essere usato contro un membro della Camera durante la sessione e per le sei settimane antecedenti e posteriori (6).

(1) L'art. 77 della Costituzione dell'anno III, sottoponeva le risoluzioni del Consiglio dei Cinquecento alla formalità di tre letture.
(2) Vale a dire in tre letture.
(3) Il Comitato generale era un Comitato segreto.
(4) C. 22 frimaio, anno VIII, art. 69 e 70.
(5) Id., art. 34.
(6) Id., art. 51 e 52.

Digitized by Google

Queste varie disposizioni furono mantenute nella Carta modificata del 1830 (1).

124. La Costituzione del 4 novembre 1848 sanzionò le seguenti norme:

I rappresentanti del popolo sono inviolabili. Essi non potranno essere ricercati, accusati o giudicati in nessun tempo per le opinioni manifestate in seno all'Assemblea nazionale. Non potranno essere arrestati in via penale, tranne in caso di delitto flagrante, nè processati, se non in seguito ad autorizzazione dell'Assemblea. Nel caso d'arresto per flagranza di delitto, ne sarà immediatamente riferito all'Assemblea, che autorizzerà o impedirà la continuazione del processo. Questa disposizione s'applica al caso in cui un cittadino detenuto sia eletto a rappresentante (2).

125. Contro ogni precedente, gli autori della Costituzione del 14 gennaio 1852, non vollero ammettere l'inviolabilità parlamentare come principio costituzionale, e si limitarono a sancirla nel decreto organico 2 febbraio 1852:

I deputati non potranno mai essere ricercati, accusati o giudicati per le opinioni emesse in seno al Corpo legislativo. L'arresto personale di un deputato non può effettuarsi durante le sei settimane antecedenti o successive alla sessione. Nessun componente il Corpo legislativo può essere processato od arrestato durante la sessione, per causa penale, tranne il caso di flagrante delitto, se non in seguito ad autorizzazione del Corpo legislativo (3).

126. Nel 1858 si notò che erano stati dimenticati i senatori; l'articolo 1 della senatoconsulto 4 giugno 1858, riparò all'omissione stabilendo che l'Alta Corte di giustizia costituita dal senatoconsulto 10 luglio 1852, avesse a giudicare dei crimini e delitti commessi da senatori. L'articolo 6 dello stesso senatoconsulto aggiunse:

Nessun membro del Senato può essere processato o arrestato per crimine e delitto o per contravvenzione importante la pena del carcere, se non dopo autorizzazione del Senato. In caso d'arresto *in flagranti*, il processo verbale sarà immediatamente trasmesso dal Ministro della giustizia al Senato, il quale pronuncierà sulla domanda d'autorizzazione a procedere. Tale autorizzazione non è necessaria se trattisi di un senatore sottoposto a processo per fatti relativi al servizio militare.

127. L'Assemblea nazionale del 1871 fu protetta dalle disposizioni del decreto del 1852; tuttavia, siccome era permanente, la sua autorizzazione a procedere contro uno dei suoi componenti era necessaria sempre, anche durante le proroghe.

(1) Art. 43, 44.
(2) Art. 36 e 37.
(3) Art. 9, 10 e 11.

Digitized by Google

128. Oggidì le immunità parlamentari sono regolate dagli art. 13 e 14 della legge costituzionale 16 luglio 1875.

Nessun membro delle due Camere può essere sottoposto a processo o punito per le opinioni o per i voti esternati nell'esercizio delle sue funzioni (1).

Nessun membro delle due Camere può essere sottoposto a processo od arrestato per causa criminale o correzionale, durante la sessione, se non dietro autorizzazione della Camera di cui fa parte, salvo il caso di delitto flagrante.

La detenzione ed il processo di un membro delle due Camere resta in sospeso, durante la sessione e per tutta la sua durata, se la Camera lo esige (2).

Nelle leggi attualmente vigenti, non si parla più dell'arresto per debiti, perchè fu abolito dalla legge 22 luglio 1867, così in materia commerciale, che in materia civile.

129. L'inviolabilità protegge senatori e deputati dal giorno della loro *proclamazione;* per procedere contro di essi durante la sessione parlamentare anche prima della loro *ammissione*, è assolutamente *necessaria* l'autorizzazione della Camera alla quale appartengono (3).

Leggesi in una consultazione deliberata nel 20 marzo 1847 dagli onorevoli Odilon Barrot, Marie e Billault:

Indarno s'ingenererebbe l'equivoco sulle parole « nessun *membro* della Camera » e si rifiuterebbe d'applicarle ai deputati eletti, la cui elezione sia da convalidare; è troppo evidente *che quando un deputato riuscì eletto a far parte della Camera*, le sue attribuzioni saranno tutt'al più sospese sino alla convalidazione, *ma il suo titolo sta nel fatto della sua elezione;* e che, fino a tanto che questo titolo non venga riconosciuto vizioso e nullo, colui che fu proclamato deputato da un collegio elettorale è membro della Camera.

130. Ciononostante la giurisprudenza della Corte di cassazione ha stabilito una distinzione pei deputati, la cui ammissione venga *aggiornata* dalla Camera:

Siccome la garanzia costituzionale accordata dall'art. 44 della Carta del 1830 ai membri della Camera dei deputati, e che ha per iscopo d'assicurare il libero eser-

(1) Art. 13.
(2) Art. 14.
(3) Nel 26 settembre 1848, al Presidente dell'Assemblea costituente venne presentata una dimanda di autorizzazione a procedere contro un rappresentante non ancora *convalidato;* questa domanda venne da esso presentata all'Assemblea dopo la convalidazione. Similmente venne ritenuta necessaria l'autorizzazione dell'Assemblea nazionale nel 1873, per procedere contro Ranc, il quale era entrato alla Camera, ma la cui elezione non era stata ancora convalidata.

Digitized by Google

cizio delle alte funzioni onde sono incaricati, non può appartenere che a coloro l'elezione dei quali venne riconosciuta regolare dalla Camera e che furono ammessi a partecipare ai suoi lavori; attesochè se nel caso delle elezioni generali tutti i deputati eletti sono necessariamente chiamati a procedere in comune alla verifica del loro mandato e per le funzioni relative a queste operazioni preliminari, debbono godere del privilegio dell'accennato art. 44, una tale garanzia non spetta a colui l'ammissione del quale è aggiornata e che, a cominciare da quel momento, non può adempiere ad alcuna funzione di deputato; attesochè non v'ha d'altra parte alcun inconveniente a temere, mentre la Camera, tanto sulla domanda dell'aggiornato, che d'ufficio, può sempre togliere l'aggiornamento pronunciato ed ammettere il deputato, investendolo per tal modo di tutte le prerogative proprie dei componenti la Camera, e far cessare i processi a cui potesse essere fatto segno... (1).

131. Se nel caso di procedimenti intentati contro senatori o deputati fuori delle sessioni e conseguentemente senza preventiva autorizzazione, risulti una condanna alla pena del carcere, il senatore o il deputato condannato non è in obbligo, durante la legislatura, di costituirsi in carcere, perchè il suo ricorso sia accolto in Cassazione. La costituzione in carcere che si esige dall'articolo 421 del Codice di procedura penale è un vero e proprio *arresto* nel senso dell'art. 14 della legge costituzionale 14 luglio 1875 (2).

132. Un deputato non potrebbe rinunciare al proprio privilegio, perchè le leggi che hanno stabilite le immunità parlamentari non furono fatte in un interesse privato, ma sono leggi d'ordine pubblico (3).

Il Tribunale correzionale di Reims, con una sentenza del 29 marzo 1862, ha confermato tale principio.

133. Due volte venne sollevata la questione se l'inviolabilità che protegge la persona dei rappresentanti, si estenda al loro *domicilio*. Nella seduta 5 luglio 1848, l'on. Raynal lamentava il fatto che due commissari di

(1) La decisione è del 10 aprile 1877. Vedi la *Raccolta period.* di DALLOZ anno 1847, I, p. 90.

(2) Vedi la decisione della Corte di cassazione 29 gennaio 1842: *Raccolta period.* di DALLOZ, anno 1842, I, p. 140.

(3) In una relazione presentata all'Assemblea nazionale nel 21 dicembre 1872, a nome della Commissione incaricata dell'esame di una domanda d'autorizzazione a procedere, l'on. Claude determinava il carattere e lo scopo dell'inviolabilità parlamentare nel seguente modo:

« La vostra Commissione, incaricata dell'esame di questa requisitoria, ha dovuto ricercare i motivi che in una nazione dove regna eguaglianza, quale la nostra, hanno potuto indurre i nostri legislatori a permettere alle Assemblee di arrestare o sospendere l'azione della giustizia quando essa richiami dinanzi a sè un deputato. Se le discussioni, che hanno preceduto la votazione di taluna delle nostre Costituzioni, portano pochi schiarimenti su questa grave questione, risulta tuttavia che un interesse d'ordine superiore si oppone a che la libertà e l'onore dei mandatari del paese restino abbandonati senza controllo al potere giudiziario, il quale è una

Digitized by Google

polizia fossero successivamente entrati in casa sua; il primo tuttavia s'era ritirato appena Raynal aveva dichiarato il suo carattere di deputato; il secondo aveva preteso che gli fosse presentata la medaglia che serve a constatare l'identità dei rappresentati. In appoggio del reclamo di Raynal, l'on. Falatieu dichiarò che erano state fatte parecchie perquisizioni nel suo appartamento. Senza trattare la questione principale della inviolabilità del domicilio, Senard, Ministro dell'interno, rispose che gli ufficiali di polizia hanno dovere di arrestarsi alla presentazione della medaglia d'un rappresentante del popolo.

Un anno dopo, il 29 giugno 1849, un commissario di polizia con alcuni agenti penetrò in un locale destinato alla riunione di un certo numero di deputati: « Il luogo ove voi siete, gridò un deputato, è tenuto in affitto da deputati all'Assemblea nazionale; nessun estraneo assiste alla riunione, l'inviolabilità dei rappresentanti estendendosi al luogo di loro riunione come al loro domicilio, noi protestiamo contro l'ingresso degli agenti di polizia in questo appartamento e ci opponiamo formalmente a qualsiasi perquisizione e sequestro di carte ». Ad onta di tale protesta, si praticò la perquisizione; alcuni agenti si opposero ai rappresentanti che volevano uscire e che colla medaglia in mano reclamavano il privilegio della loro inviolabilità.

Dufaure, Ministro dell'interno, interpellato su questo fatto dall'on. Baudin nella seduta 27 giugno, pose il punto di diritto nei seguenti termini:

Ho rilette colla maggiore attenzione possibile tutte le Costituzioni che abbiamo avuto in Francia dal 1791 in poi, ed in tutte trovai sancita l'inviolabilità *personale* dei rappresentanti e il divieto di sottoporli a processo senza l'autorizzazione dell'Assemblea a cui appartengono; ma non ho trovato mai *compreso nella stessa inviolabilità, nè il domicilio, nè quei luoghi che i deputati ritenessero acconci per riunirsi coi loro colleghi.* Quale pretesa è mai la vostra? Volete dunque sostenere che il nostro domicilio, le nostre case, costituiscano entro la capitale *settecento cinquanta asili* come quelli del medio evo, nei quali possiamo nascondere a volontà i colpevoli e tutti i documenti che potrebbero provarne i reati?...

diretta emanazione del potere esecutivo. Nei tempi burrascosi, quando la rappresentanza nazionale si trovava in lotta coi Governi che furono talora dispotici, era a temersi che un potere poco scrupoloso, sotto il pretesto di un procedimento giudiziario, riuscisse a sbarazzarsi di un rappresentante del quale esso avesse a temere la parola, il voto od anche l'influenza personale sui colleghi; era a temersi ancora che il potere esecutivo indirettamente non attentasse alla inviolabilità del deputato, la quale protegge i suoi atti e le sue parole nel seno dell'Assemblea o nell'esercizio delle sue funzioni. Se è altamente a deplorarsi che anche un semplice cittadino abbia a subire il menomo attentato al libero esercizio dei suoi diritti e sopratutto alla sua persona, questo fatto non si produce che occasionalmente e resta limitato a quel solo individuo; il deputato invece, investito di un mandato che moltiplica la sua personalità e che deve esercitarlo nella lotta continua dei partiti, non ha solamente a temere gli attacchi violenti delle passioni ingiuste e malvagie, ma talvolta ancora le mire criminose e la vendetta di avversari aspiranti o pervenuti al potere ».

Digitized by Google

La giustizia ha bisogno di praticare perquisizioni, di fare investigazioni, e, se voi avete la pretesa di opporle altrettante barriere nelle porte delle vostre case, il suo cammino sarà quotidianamente inceppato, quotidianamente resteranno impuniti i delitti ch'essa deve scoprire, e sarà il domicilio nostro che assicurerà ad essi l'impunità.

L'Assemblea approvò implicitamente le spiegazioni del Governo, passando all'ordine del giorno.

§ 2. — *Dell'autorizzazione a procedere.*

134. Presentata, dietro richiesta del pubblico ministero, una domanda d'autorizzazione a procedere contro un senatore od un deputato, la Camera viene regolarmente chiamata a conoscerne sulla requisitoria del Procuratore generale, trasmessa al Presidente dal Ministro guardasigilli.

Quando la domanda d'autorizzazione a procedere sia formulata da un privato, si presenta la questione se la Camera possa considerarsi regolarmente chiamata a discuterla, prima che gli attori abbiano avanzata istanza all'autorità giudiziaria e che il tribunale abbia dichiarato di soprassedere nel giudizio a causa del carattere di senatore o di deputato rivestito da una delle parti.

135. Dal 1830 al 1848 furono presentate alla Camera dei deputati moltissime domande d'autorizzazione a procedere contro suoi componenti per interessi privati: alcune di tali domande vennero formulate senza preventiva presentazione di querela dinanzi all'autorità giudiziaria, altre erano state precedute da questa formalità o erano connesse a cause già cominciate.

Durante l'Assemblea costituente furono presentate tre domande d'autorizzazione a procedere contro i rappresentanti Caussidière, Turck e Degousée, dai signori Guéret, Ballon e Saisset, in causa delle deposizioni fatte dinanzi alla Commissione d'inchiesta sui fatti del maggio e giugno 1848. Dinanzi all'autorità giudiziaria non era stata presentata alcuna querela in appoggio a quelle domande, che dall'Assemblea vennero respinte.

Così pure la Costituente rifiutò l'autorizzazione a procedere contro il deputato Taschereau; autorizzazione richiesta, senza alcuna antecedente querela, dal sig. Bonnellier (23 aprile 1849).

All'Assemblea legislativa furono prodotte due domande di privati onde ottenere l'autorizzazione a procedere contro rappresentanti del popolo: una da Pory-Papy contro l'on. Bissette per diffamazione (20 giugno 1850), l'altra da Ramond de la Croisette contro l'on. Ney de la Moscowa per insulti e vie di fatto (3 febbraio 1851). Queste due domande erano state precedute da presentazione di querela al Procuratore della Repubblica, e vennero esaminate da Commissioni speciali che ne riferirono all'Assemblea; la prima fu respinta (5 luglio 1850), la seconda accordata (10 febbraio 1851).

Digitized by Google

136. Nel 30 marzo 1868 venne presentata al Corpo legislativo una domanda d'autorizzazione a procedere contro il visconte di Kervéguen, da parte dei rappresentanti dei giornali *Revue des Deux-Mondes*, *Débats* e *Avenir National*, domanda già preceduta da un principio di procedimento giudiziale.

Nel 1865 venne indirizzata al Presidente del Corpo legislativo una domanda d'autorizzazione a procedere contro due deputati, domanda non corredata da documenti che provassero essersi i firmatari messi in regola dinanzi ai tribunali, sia per citazione diretta in via di polizia correzionale, sia mediante deposito di querela al tribunale. Il Presidente richiamò i firmatari e dichiarò loro, che avrebbe dato comunicazione della loro domanda soltanto se avessero fornito le prove d'avere incoato una procedura davanti l'autorità giudiziaria. I firmatari del ricorso avendo rinunciato ad introdurre istanza dinanzi al tribunale, la cosa non ebbe seguito e si considerò la domanda come non avvenuta.

137. Tale giurisprudenza venne in seguito costantemente mantenuta (1). Sul principio dell'ultima Assemblea nazionale vennero formulate numerose domande d'autorizzazione a procedere contro deputati che avevano preso parte ai fatti politici e militari del 1870. Nessuna di esse indicava che fossero state portate antecedentemente querele dinanzi l'autorità giudiziaria e che questa fosse stata arrestata nel procedimento dalla prerogativa parlamentare: perciò tali domande furono considerate come inaccettabili. Se non fosse richiesta la prova di un procedimento iniziato, troppo facile riuscirebbe ai semplici privati rendere pubbliche a mezzo del « Giornale Ufficiale » le accuse che senza motivi fondati credessero di lanciare contro la riputazione dei deputati al Parlamento. Le Camere, col rifiutare d'accogliere dimande senza fondamento, non distruggerebbero per ciò solo il pregiudizio portato all'onore dei propri componenti a mezzo di calunnie delle quali potrebbero farsi un'arma i partiti politici. I privati cittadini non debbono essere dispensati dalle formalità di procedura più di quello che lo sia il pubblico ministero; quando il tribunale intende chiedere un'autorizzazione a procedere, richiede pure che gli elementi dell'istruzione siano abbastanza completi prima di permettergli di presentare alla Camera una requisitoria formale (2). Non si esige troppo pertanto, richiedendo dai semplici privati il deposito d'una querela giudiziaria che provi la loro formale determinazione di procedere, e che li esponga quindi alle conseguenze di un'accusa erronea o falsa.

(1) Tuttavia nella seduta 31 gennaio 1877, venne comunicata al Senato una domanda d'autorizzazione a procedere per delitto di caccia da certo Cresson contro un senatore, sebbene dal richiedente non fosse stata iniziata alcuna istanza giudiziale.

(2) Si veda la discussione segulta in proposito nella tornata dell'11 maggio 1876.

Digitized by Google

138. Tale dottrina venne costantemente applicata da trent'anni. Essa completa le disposizioni degli articoli 13 e 14 della legge 16 luglio 1875. Senza di essa le immunità, che tutte le Costituzioni hanno accordate ai componenti il Parlamento, sarebbero illusorie. Si potrebbe anzi affermare, che senatori e deputati resterebbero protetti meno ancora degli altri cittadini riguardo al loro onore ed alla loro riputazione, se la Camera fosse obbligata a pronunciarsi sopra ogni domanda d'autorizzazione a procedere formulata da un privato.

L'identica teoria è sviluppata in una consultazione redatta nel 1865 per il Presidente del Corpo legislativo chiamato a conoscere d'una domanda d'autorizzazione a procedere, presentata da un privato prima d'ogni atto giudiziale. Vigeva allora riguardo alle immunità parlamentari, l'art. 11 del decreto organico 2 febbraio 1852. Oltre gl'inconvenienti sopra notati, questo documento accenna alla mancanza di garanzia che presenterebbe una semplice lettera al Presidente e alla possibilità di far degenerare tali domande, se fossero anche soltanto prese in esame, in altrettanti mezzi di ricatto politico. Si nota ancora come attribuendo un siffatto spirito alla legge, vengano ad applicarsi, in via analogica, le disposizioni relative al procedimento contro i funzionari dinanzi al Consiglio di Stato, nei casi dalla legge previsti. (1).

Tale consultazione venne sottoposta alla profonda esperienza dell'onorevole Senard, che ne approvò pienamente le conclusioni, notando come l'art. 11 del decreto 2 febbraio 1852, che è una riproduzione dell'art. 44 della Carta del 1830, supponga assolutamente un procedimento iniziato contro il rappresentante, a carico del quale è chiesta autorizzazione a procedere; così che dipende soltanto dall'autorizzazione stessa che quel procedimento sia o no proseguito.

Ritenuta la massima che sia necessario anzitutto adire l'autorità giudiziaria per la giustificazione e il fondamento della querela, si ammette nel privato cittadino la facoltà d'indirizzare direttamente al Corpo legislativo la domanda d'autorizzazione a procedere.

139. Non è nella consuetudine sottoporre alla Camera domande d'autorizzazione a procedere, proposte da privati cittadini contro deputati *assenti*, quando l'assenza sia autorizzata per congedo o temporanea.

140. Le domande d'autorizzazione a procedere contro i deputati, sono generalmente lette per intero dal Presidente, che ne ordina la stampa, la distribuzione e il rinvio agli uffici in nome della Camera.

(1) La consultazione è integralmente riferita dall'Autore nel *Supplemento*, a pp. 51-55.

Digitized by Google

In caso d'urgenza, possono essere messe ai voti seduta stante e senza preventiva relazione della Commissione. In tal maniera si è proceduto nelle sedute del 15 maggio, 25 agosto e 26 settembre 1848 e 11 aprile 1849. Similmente, nell'affare del 13 giugno 1849, l'autorizzazione a proseguire i procedimenti iniziati contro i rappresentanti arrestati in flagrante al Conservatorio d'Arti e Mestieri, venne accordata seduta stante.

L'11 agosto 1849, l'autorizzazione a procedere contro Pietro Bonaparte fu accordata d'urgenza, senza rinvio a Commissione, in seguito alla lettura fatta dal Presidente della requisitoria del Procuratore generale, e d'una lettera di Pietro Bonaparte che pregava l'Assemblea d'autorizzare il procedimento.

141. Quando sia presentata una domanda d'autorizzazione a procedere contro un deputato, la sola Camera è competente ad accordare o rifiutare l'autorizzazione. Ma, prima di comunicare la domanda alla Camera, il Presidente può darne notizia all'ufficio di presidenza.

Nella riunione dell'ufficio di presidenza, il 22 maggio 1880, il presidente Gambetta diede lettura d'una domanda d'autorizzazione a procedere presentata dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Parigi contro un deputato per delitto elettorale. Lettosi il documento, sorse una viva discussione sulla questione se il procedimento doveva o no essere autorizzato. Avendo chiesto un deputato che l'ufficio emettesse il suo avviso, il presidente Gambetta sostenne la competenza dell'ufficio, osservando che l'intervento del medesimo, anche senza votazione, costituiva una garanzia delle prerogative parlamentari, servendo tale preventivo esame a stabilire se la domanda abbia un fondamento. Aggiunse poi che l'ufficio non aveva carattere per pronunciarsi, onde quell'esame non poteva avere per iscopo un voto, sibbene semplicemente una più matura istruzione, i risultati della quale avrebbero potuto rendere più facile alla Camera, informata dai vari deputati dell'ufficio, la nomina d'una Commissione illuminata.

Nella seduta della Camera dei deputati 20 maggio 1879, il presidente Gambetta comunicò alla Camera d'aver ricevuto dal Guardasigilli una domanda d'autorizzazione a procedere contro un deputato; non diede però lettura della requisitoria, nè fece conoscere il nome del deputato contro cui il pubblico ministero chiedeva autorizzazione a procedere. Fece notare come fosse del comune interesse non rendere pubblico, il giorno stesso della presentazione della domanda d'autorizzazione a procedere, il nome del deputato incriminato. « Il Presidente, egli aggiunse, deve limitarsi ad annunciare la domanda e a pronunciarne il rinvio agli uffici ».

142. Tranne casi eccezionali, le Assemblee non pronunciano che sulla relazione d'una Commissione. Anche nell'affare succitato del Conservatorio di

Digitized by Google

Arti e Mestieri, la domanda d'autorizzazione a procedere prodotta l'indomani contro Ledru-Rollin, Considerant, Boichot e Rattier venne rinviata agli uffici, con dichiarazione d'urgenza.

L'Assemblea si riunì immediatamente negli uffici, senza attendere la distribuzione della requisitoria; la Commissione nominata fece la sua relazione il giorno stesso, e l'autorizzazione richiesta venne accordata in seguito a discussione prima dello scioglimento della seduta. Relazione e voto ebbero luogo pure nelle sedute del 15 e 18 giugno 1849, nel giorno stesso che venne comunicata la requisitoria.

143. In altre occasioni trascorsero parecchi giorni, dalla presentazione della domanda, alla nomina della Commissione e al voto dell'Assemblea (1). Ma venne riconosciuto che la prescrizione del regolamento la quale esige che, tranne in caso d'urgenza, le relazioni vengano distribuite ventiquattro ore prima dell'apertura della discussione, non è applicabile alle semplici decisioni portanti autorizzazione a procedere contro un deputato. La discussione delle conclusioni della Commissione incaricata di esaminare la domanda d'autorizzazione a procedere contro l'on. Ranc ebbe luogo il giorno stesso della distribuzione della relazione, senza previa dichiarazione d'urgenza (2).

Il 20 marzo 1868, il Corpo legislativo si pronunciò sopra una domanda d'autorizzazione a procedere contro Kervéguen immediatamente dopo la lettura della relazione.

Non occorre dire che le ragioni che dispensano dall'attendere la distribuzione, dispensano altresì codeste decisioni in materia d'autorizzazione a procedere dalla formalità delle due deliberazioni (3). Simili questioni sono di natura tale, da richiedere d'essere esaurite con una sola votazione.

144. Tuttavia possono presentarsi delle modificazioni a questa proposta di risoluzione. Nella seduta del 19 giugno 1873, discutendosi sulle conclusioni della Commissione incaricata d'esaminare la domanda d'autorizzazione a procedere contro Ranc, deputato del Rodano, l'on. Jules Cazot presentò un contro-progetto, perchè l'Assemblea, prima di deliberare definitivamente, decidesse che la Commissione avesse a sentire i capi dell'autorità giudiziaria militare, il Ministro della guerra e il Vice-presidente del Consiglio dei Ministri. Questo contro-progetto ebbe la precedenza sulla decisione che autorizzava a procedere e fu respinto (4).

(1) A. N. 12 e 19 giugno 1873; C. D. 17 maggio, 29 maggio e 8 giugno 1876; 23 febbraio, 12 e 16 marzo 1877.
(2) N. N. 19 giugno 1873.
(3) A. N. 14 febbraio e 20 marzo 1849; 19 giugno 1873; C. D. 16 marzo 1877.
(4) Veggasi la seduta della Camera dei deputati del 16 marzo 1877.

Digitized by Google

Il regolamento non prevede gli ordini del giorno motivati se non in materia d'interpellanze al Governo. Tuttavia, nella discussione della domanda d'autorizzazione a procedere proposta al Corpo legislativo contro l'on. Rochefort, l'on. Estancelin aveva presentato un'*ordine del giorno tendente a far rifiutare* l'autorizzazione a procedere proposta dalla Commissione. Il Presidente non ebbe ad esaminare se fosse il caso di opporre a tale mozione l'eccezione del regolamento, perchè quell'ordine del giorno motivato venne ritirato dal suo autore (1).

145. In materia d'autorizzazione a procedere, si mettono ai voti le conclusioni della Commissione anche quando sieno *negative* vale a dire concludano pel rigetto della domanda proposta all'Assemblea (2).

Il rigetto delle conclusioni d'una Commissione che ha proposto di respingere una domanda d'autorizzazione a procedere, importa necessariamente l'autorizzazione a procedere, senza che vi sia bisogno di consultare una seconda volta la Camera (3).

146. Quando una domanda d'autorizzazione a procedere contempli vari deputati e venga chiesta la separazione, l'Assemblea discute e vota separatamente sopra ciascun nome (4).

La Camera, chiamata a conoscere della domanda d'autorizzazione a procedere contro uno dei suoi componenti, può votare separatamente sopra ciascuno dei reati contemplati dalla requisitoria, e decidere d'accordarla per taluno di questi e rifiutarla per gli altri.

Tale questione venne lungamente discussa nella seduta della Camera dei deputati del 16 marzo 1877. Il presidente Grévy spiegò come la Camera abbia diritto d'esaminare l'un dopo l'altro i vari delitti enumerati dalla requisitoria e giudicare se debba accordare l'autorizzazione a procedere per tutti o soltanto per alcuni.

La Camera condivise l'opinione del Presidente, dacchè dopo avere accolta la decisione della Commissione, autorizzando i procedimenti richiesti, votava una disposizione addizionale in questi termini: « *eccettuandone* il delitto d'offese alla Camera ».

147. Sopra una domanda per autorizzazione a procedere può essere chiesta la votazione pubblica, non vietandolo il regolamento (5).

(1) C. L. 17 gennaio 1870.
(2) A. N. 7 luglio 1849; 30 giugno 1873.
(3) C. D. 10 giugno 1880.
(4) A. N. 29 giugno 1849.
(5) A. N. 29 giugno 1849; 19 giugno 1873.

Digitized by Google

Allorchè le Assemblee sono sovrane, la Commissione permanente incaricata di rappresentarle durante le proroghe, è incompetente a decidere sulle domande d'autorizzazione a procedere proposte contro i deputati (1).

148. Queste sono le principali norme di procedura che in tale materia le Assemblee stesse si sono tracciate, decidendo sulle varie domande sulle quali vennero interpellate. Per quanto concerne l'indole dell'esame di che si occupano, i precedenti assodano che esso è puramente politico. L'onorevole Langlais diceva al Corpo legislativo, nella seduta del 3 aprile 1854:

Devesi soltanto ricercare se la domanda sia leale e sincera e non un pretesto per togliere un deputato al suo seggio. Questo è il còmpito della Commissione, e le sue investigazioni in proposito equivalgono ad un primo grado d'istruzione. Poscia la Camera decide. Quand'essa abbia la convinzione che il procedimento sia *leale* e non serva ad occultare una persecuzione, accorda l'autorizzazione, *ciò che non implica affatto che essa riconosca o presuma l'esistenza del reato* (2), ma serve soltanto a lasciare alla giustizia libertà d'azione. Se invece il procedimento non apparisce *giusto*, la Camera rifiuta l'autorizzazione, il che significa che *di fronte non già alla giustizia, ma alle passioni politiche*, essa intende che sia rispettata la propria indipendenza (3).

149. In una relazione presentata alla presidenza della Camera il 7 giugno 1880, circa una domanda d'autorizzazione a procedere contro un deputato, l'on. Trarieux diceva che i caratteri dell'inviolabilità parlamentare e le norme d'apprezzamento, cui deve farsi capo in via di massima hanno dato luogo a due distinte opinioni:

Per taluno, l'inviolabilità avrebbe anzitutto lo scopo di proteggerci dai procedimenti, quali appariscono mossi da animosità politiche; e quindi ogniqualvolta s'avessero seri motivi d'accusa e i fatti incriminati assumessero una reale gravità e fosse impossibile porre in dubbio la sincerità della domanda d'autorizzazione a procedere, tale autorizzazione dovrebbe essere accordata. Secondo altri, l'inviolabilità non mira soltanto a proteggere la nostra indipendenza contro maneggi ostili, ma più ancora forse a garantire, nell'interesse della pubblica cosa, l'esercizio del nostro mandato. Inerente alle funzioni e non già alla persona, l'in-

(1) Tale decisione fu presa ad unanimità dalla Commissione permanente dell'Assemblea legislativa li 29 agosto 1850.

(2) « L'autorizzazione, dice CHASSAN, non importa *approvazione* del procedimento. La Camera non manifesta la sua opinione sulla *colpabilità*, ma fa soltanto una dichiarazione che non sussiste *alcun motivo politico* per opporsi al procedimento » *Trattato dei delitti a mezzo della parola*, I, p. 61.

(3) L'onorevole Claude, in una relazione all'Assemblea nazionale sovra la domanda di procedimento fatta dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Angers, contro l'on. Carré-Kerisouët per duello, diceva: « Uomini politici, *non esaminiamo la domanda di procedimento che dal punto di vista puramente politico*, senza immischiarci nelle questioni di diritto criminale e senza intralciare i diritti del potere giudiziario ».

Allo stesso concetto s'inspira la relazione 18 giugno 1873, sulla domanda di procedimento contro l'on. Ranc.

Digitized by Google

violabilità ha per iscopo l'interesse pubblico, per criterio il rispetto delle nostre attribuzioni sociali, per limite le necessità politiche. Ma dunque non basta che una domanda d'autorizzazione a procedere sia suffragata da seri indizi e che la sua buona fede non possa essere sospetta; perchè le sia fatta ragione, è necessario anche che essa implichi l'indiscutibile necessità di una repressione e l'obbligo imperioso di sagrificare l'integrità della rappresentanza nazionale?

La relazione Trarieux concludeva implicitamente in favore della seconda teoria, rifiutando d'autorizzare i procedimenti per delitti elettorali.

Venute in discussione alla Camera, nella seduta 10 giugno 1880, le conclusioni della relazione, l'on. Arturo Leroy sostenne la prima dottrina: cioè che l'esame di che s'occupa la Camera è puramente politico; che si riferisce al carattere della domanda; che l'autorizzazione a procedere deve essere accordata, se sia dimostrato che la domanda non è ispirata da movente politico, ma soltanto dal principio di eguaglianza dei cittadini tutti dinanzi alla legge. Concluse quindi chiedendo alla Camera d'autorizzare i procedimenti richiesti dal Procuratore generale, e la Camera accordò l'autorizzazione.

§ 3. — *Dei casi di detenzione.*

150. Il secondo paragrafo dell'art. 14 della legge costituzionale 16 luglio 1875 ha tolto i dubbi che si erano sollevati vigente il decreto del 1852, sulla questione se la elezione di un cittadino detenuto in virtù d'una condanna divenuta *definitiva* prima dell'elezione, importasse l'obbligo al Guardasigilli di sollecitare dalla Camera l'autorizzazione di mantenere il deputato condannato in arresto (1); la detenzione d'un senatore o d'un deputato dura anche per tutta la sessione, a meno che la Camera non ne richieda la sospensione. Quindi, ove Camera lo richieda, la detenzione o il procedimento contro un deputato o senatore viene sospeso durante la sessione e per tutta la sua durata.

Tale disposizione venne due volte invocata nella Camera dei deputati. Essendo stato eletto deputato per la prima circoscrizione di Bordeaux nel 20 aprile 1879 Blanqui, che era detneuto in seguito a condanne importanti la perdita dei diritti politici, l'on. Clémenceau nel 27 maggio anno stesso depose a nome proprio e di molti colleghi, un progetto di risoluzione, chiedente la sospensione della detenzione del nuovo eletto, onde potesse venire a difendere la propria elezione. Clémenceau pregò la Camera di votare l'urgenza di tale proposta ed ordinarne il rinvio al VI ufficio, al quale era stato deferito l'esame dell'elezione di Blanqui. Avendo la Camera rifiutata

(1) Veggasi la discussione che ebbe luogo nella seduta del Corpo legislativo del 12 agosto 1870, intorno alla elezione di Rochefort eletto deputato posteriormente ad una condanna definitiva: in quella seduta il Guardasigilli stabiliva una distinzione fra la detenzione *preventiva* e l'*esecuzione* incominciata di una pena.

Digitized by Google

l'urgenza, venne rinviata la proposta alla Commissione d'iniziativa. Essendosi dichiarata nulla la elezione di Blanqui nel 3 giugno 1879, la Commissione d'iniziativa non fece alcuna relazione sulla proposta Clémenceau.

Tre giorni prima dell'apertura della sessione straordinaria del 1879 venne spiccata una citazione contro Baudry-d'Asson, deputato, per delitto di stampa. L'on. Du Bodan fece la relazione del fatto nella seduta del 13 dicembre 1879, dichiarando che non domandava già alla Camera di far cessare l'iniziato procedimento, ma lo pregava di richiederne la sospensione durante la sessione, in virtù dell'art. 14 della legge 16 luglio 1875. Il presidente Gambetta pose subito ai voti la proposta Bodan, la quale venne approvata dalla Camera ad unanimità.

Da questi due precedenti risulta che, nell'applicazione del secondo paragrafo dell'art. 14 della legge costituzionale 16 luglio 1875, le Camere hanno la scelta tra la procedura ordinaria delle proposte, e la votazione immediata delle semplici risoluzioni; possono rinviarle alla Commissione d'iniziativa, ma eziandio deliberare seduta stante senza la relazione della Commissione.

Risulta pure dal testo dell'art. 14 che la detenzione *preventiva* d'un cittadino eletto posteriormente all'arresto o arrestato durante l'intervallo fra due sessioni, non cessa di pien diritto se non dopo che la Camera è riunita; è necessario che la Camera reclami la sospensione dei procedimenti iniziati.

151. Se tale reclamo non sia fatto, il senatore o deputato detenuto può esercitare il proprio mandato per procura? Può egli, ad esempio, far deporre a mezzo di uno dei suoi colleghi una proposta firmata da lui? La questione venne risoluta dal Corpo legislativo in senso negativo.

Nella seduta 12 febbraio 1870, l'on. Ordinaire era salito alla tribuna e avea incominciato a dar lettura d'una proposta di Rochefort, allora detenuto in seguito a condanna per delitto di stampa. Il Corpo legislativo rifiutò d'autorizzare la lettura della proposta. Sul finire della seduta, Ordinaire scrisse al presidente Schneider per trasmettergli la proposta in via ufficiale, ma il Presidente gliela rimandò con una lettera che gli dichiarava di non poterla ricevere in omaggio alle deliberazioni della Camera.

Nella seduta del 15 febbraio, l'on. Ordinaire chiese la parola per un richiamo al regolamento, e, facendo pur ragione alla Camera pel rifiuto d'udire la lettura della proposta Rochefort, sostenne però che essa non aveva il diritto di vietare che venisse presentata alla presidenza, e che essendo il Presidente tenuto all'osservanza del regolamento anche contro la maggioranza della Camera, egli avrebbe dovuto trasmettere la proposta alla Commissione di iniziativa. Rilevava pertanto la illegalità dell'operato del Presidente, e il carattere generale della questione se un deputato carcerato possa esercitare il proprio mandato, non vietandolo alcun articolo del regolamento. Il Presidente

Digitized by Google

gli rispose, che il rifiuto della Camera e suo trovavano ragione nei principii, nei precedenti, ed in un articolo del regolamento che implicitamente dichiarava infondata la sua pretesa. Ordinaire replicò che nessun articolo di legge o regolamento vietava al deputato carcerato l'esercizio del suo mandato; che, se così fosse, la circoscrizione a cui appartiene il deputato avrebbe perduto il diritto d'essere rappresentata; che anche il deputato carcerato, il quale viene ritenuto *assente al momento della votazione*, ha diritto come l'assente di far conoscere come avrebbe votato se fosse stato presente, e quindi il diritto di fare alla Camera tutte quelle comunicazioni che meglio creda opportune: sul silenzio della legge non poter la Camera pronunciarsi, onde insisteva pel rinvio della comunicazione di Rochefort alla Commissione d'iniziativa.

Il Presidente rispose che il suo rifiuto era motivato dal voto espresso dalla Camera; esser principio costante che il mandato di deputato non si possa esercitare *per procura;* che l'art. 125 del regolamento, il quale priva dell'indennità il deputato carcerato, non avrebbe alcun significato, se non si intendesse che il deputato carcerato dal giorno del suo arresto non può più esercitare il proprio mandato. Il Corpo legislativo accolse le ragioni del Presidente e votò l'ordine del giorno sull'incidente.

§ 4. — *Dei casi di citazione o d'azione civile.*

152. Un Procuratore generale non potrebbe, senza ledere i diritti del Senato e della Camera, far citare dinanzi al giudice istruttore un senatore od un deputato, all'effetto che abbia a dare schiarimenti sovra quei delitti di stampa che quel senatore o deputato avesse segnalati dalla tribuna per non essere stati oggetto d'alcun procedimento da parte del pubblico ministero. Nella seduta della Camera dei deputati 10 novembre 1836, l'on. De Lameth chiese la parola per dichiarare che un usciere gli aveva notificato una citazione a comparire dinanzi ad un giudice d'istruzione presso il Tribunale di prima istanza della Senna. Quella citazione era accompagnata da una lettera del giudice istruttore, colla quale lo preveniva d'averlo citato dietro richiesta del Procuratore del re per avere dilucidazioni *circa i gravi fatti da lui accennati dinanzi alla Camera dei deputati nella seduta del 6 novembre ultimo.*

Data lettura di quel documento, l'on. De Lameth dichiarò che per rispetto verso la Camera e le sue prerogative, aveva creduto opportuno di non presentarsi. « È mia intenzione, egli aggiunse, di rimettere tutto codesto affare alla Camera, perchè n'abbia a decidere giusta i suoi diritti ».

Il Guardasigilli rispose immediatamente che il Procuratore del re avrebbe fatto meglio ad intendersi con De Lameth recandosi a casa sua o

Digitized by Google

scrivendogli per chiedergli se avesse avuto cognizione di qualche delitto: e promise d'esaminare la cosa in modo da soddisfare la Camera. Ma quella promessa non bastò all'Assemblea e dopo lunga discussione vennero fatte quattro proposte: la prima di Lepelletier d'Aubray che chiedeva il rinvio al Guardasigilli; la seconda da vari deputati che dimandavano fosse processato il Procuratore del re; la terza di Viennet chiedente l'approvazione della condotta di De Lameth; la quarta di Madier-Montjan che dimandava il rinvio puro e semplice della questione ad una Commissione. Quest'ultima ebbe la precedenza perchè implicava una questione pregiudiziale.

La relazione della Commissione fu presentata nella seduta del 16 novembre dall'on. De Vatimesnil e conteneva una lettera del Procuratore del re che poneva la questione molto nettamente.

Può il ministero pubblico che supponga un deputato a cognizione di uno o più delitti, chiamarlo *come teste*, a dare *schiarimenti che sieno totalmente estranei all'esercizio delle sue funzioni*, intorno ai delitti stessi, non usando contro di lui *alcuna coercizione per obbligarlo a deporre?* Il Codice d'istruzione criminale impone al Procuratore del re di procedere alle ricerche necessarie; e la legge che pure dispensa dal prestare testimonianza alcune determinate persone, lascia i componenti delle Camere sotto l'impero del diritto comune. Soltanto nel caso che non compariscano, il *ministero pubblico non può invocare in loro confronto quei mezzi di coercizione che la legge gli accorda verso tutti gli altri cittadini, se non dopo ottenuta l'autorizzazione della Camera alla quale appartengono.* Se così non fosse, la giustizia sarebbe resa in certi casi impotente. E citava vari precedenti di citazioni e comparizioni di senatori e deputati, senza che sia stato sollevato alcun reclamo nè da parte dei citati, nè da parte della Camera.

L'on. Vatimesnil, nella sua relazione, rispondeva facendo una distinzione del caso nel quale il deputato sia citato come testimonio, per *un motivo estraneo all'esercizio delle sue funzioni parlamentari ed alle opinioni da lui emesse alla tribuna*, dal caso contrario; nel quale ultimo sosteneva che il *costringerlo a dare spiegazioni sovra un'opinione esternata dalla tribuna* costituirebbe un eccesso di potere ed una violazione dei diritti della Camera. In linea generale, pertanto, l'opinione manifestata dalla tribuna non poter dar luogo contro il deputato che l'ha emessa *ad alcuna citazione od interpellazione giudiziale a qualsiasi titolo e di qualsiasi natura essa possa essere.* Conseguentemente la Commissione sottoponeva al voto della Camera la seguente risoluzione:

La Camera *dichiara che si è violato il proprio diritto* colla citazione in data 8 corrente mese, sulla richiesta di Comte, Procuratore del re, e colle lettere che l'hanno accompagnata e seguita, interpellando con essa il deputato De Lameth a rispondere ed a dare *spiegazioni in giudizio intorno all'opinione da lui esternata dalla tribuna della Camera* il giorno 6 di questo mese; — approva il

Digitized by Google

rifiuto di De Lameth di ottemperare a detta citazione; — e non pertanto, tenuto calcolo delle circostanze e della dichiarazione fatta dal Comte dinanzi alla Commissione, di non aver avuto alcuna intenzione di menomare le prerogative ed i diritti della Camera, nè di recarle offesa, *tiene per iscusato questo magistrato senza alcuna ulteriore conseguenza.* La Camera ordina che la presente risoluzione venga inserita nell'odierno processo verbale.

In seguito a seria discussione, la Camera approvò senza modificazioni questa risoluzione, nella seduta del 19 novembre 1830.

153. Nella discussione testè ricordata venne ammesso che un deputato possa essere citato quale teste per deporre sovra un crimine o delitto di cui egli abbia cognizione. Tuttavia un deputato citato quale teste nel corso di una sessione può esimersi dal comparire coll'eccepire la propria qualità. Nel 1861 il barone Laugier de Chartrouse, deputato, era stato citato a comparire quale teste in una causa criminale istrutta contro certo Carrière alla Corte d'assise di Nîmes, durante la sessione del Corpo legislativo. Laugier de Chartrouse invocò la sua qualità di deputato per astenersi dal comparire, e le sue scuse vennero accolte dalla Corte.

154. L'inviolabilità parlamentare non sembra estendersi al caso in cui un deputato sia citato dinanzi il Tribunale correzionale siccome *civilmente responsabile* d'un fatto imputabile a un terzo.

Il 27 gennaio 1859, l'onorevole Belmontet comparve come civilmente responsabile pel suo figlio minorenne; sussiste però ch'egli ebbe a comparire di suo pieno consentimento. Ma nel 1868, l'on. Gavini venne citato dinanzi al Tribunale correzionale di Bastia come civilmente responsabile d'un accidente causato da un suo domestico che conduceva una carretta. L'avvocato del prevenuto e dell'on. Gavini oppose che in materia correzionale contro un membro del Corpo legislativo non si può procedere se non in seguito ad autorizzazione della Camera; ma il Tribunale dichiarò che tale eccezione non si applica al caso d'un deputato citato come civilmente responsabile.

§ 5. — *Dei casi di decadenza.*

155. Il principio dell'inviolabilità parlamentare non permette che un deputato, anche condannato ad una pena che importi privazione dei diritti politici, resti spogliato di pien diritto del suo mandato. In tal caso la sola Camera, presa cognizione dei documenti giustificativi della condanna, può pronunciarne la decadenza.

L'articolo 80 della legge elettorale 15 marzo 1849 ha regolato per la prima volta la procedura in materia di decadenza. Il testo di quell'articolo venne inserito nel decreto organico del 1852, l'art. 28 del quale suona:

Digitized by Google

Si terrà per decaduto dall'ufficio di membro del Corpo legislativo, il deputato che durante il suo mandato sarà colpito da una condanna importante, a termini dell'articolo precedente (1), la perdita del diritto di eleggibilità.

La decadenza sarà pronunciata dal Corpo legislativo in seguito all'esame dei documenti giustificativi.

I casi di decadenza previsti dall'art. 28 del decreto organico 2 febbraio 1852, sono di stretto diritto e non possono estendersi. Di fronte ad un deputato che fosse compromesso in un fatto che ne intaccasse l'onorabilità, ma sfuggisse alla sanzione penale, alla Camera non resterebbe che un solo mezzo, quello d'ottenerne la dimissione volontaria (2).

156. Le nostre intestine discordie hanno spesso obbligato le Assemblee francesi ad applicare le disposizioni relative alla decadenza, e la procedura in proposito è fissata da molti precedenti.

Il Guardasigilli trasmette al Presidente della Camera un estratto del processo portante condanna del deputato, del quale domanda la decadenza (3). Se la condanna sia pronunciata da un Consiglio di guerra, l'estratto può essere trasmesso tanto dal Guardasigilli (4), che dal Ministro della guerra (5).

Il Presidente comunica il documento all'Assemblea in seduta pubblica, e ne ordina il rinvio all'esame d'una Commissione speciale, nominata negli uffici (6). La lettera del Guardasigilli e l'estratto del giudizio, sono stampati e distribuiti. La relazione della Commissione è generalmente stampata e distribuita prima dell'apertura della discussione e la Camera si pronuncia sulle conclusioni della relazione in prima lettura (7).

157. Quando la Camera venga chiamata a pronunciarsi sovra l'estratto di un giudizio *in contradittorio* di uno dei suoi componenti, la risoluzione di decadenza non solleva alcuna difficoltà; basta esaminare se il giudizio importi, per chi ne è l'obbietto, la perdita dei diritti politici, essendo la legge in tal caso imperativa; essa si esprime infatti colle parole *sarà decaduto*, non lasciando alla Camera facoltà di rifiutare il decreto di decadenza.

(1) Si allude all'art. 27 che dichiara indegni di essere eletti gli individui colpiti da incapacità elettorali perpetue o temporanee in base agli articoli 15 e 16 dello stesso decreto.

(2) In tal modo si è proceduto nel 1878 dal Senato, a proposito di una questione sulla quale crediamo inutile entrare in particolari, sebbene se ne sia occupata a lungo la stampa.

(3) A. N. 5 maggio 1849; 31 gennaio 1850; 29 aprile 1875.

(4) A. N. 23 marzo 1874.

(5) A. N. 29 giugno 1874.

(6) A. N. 5 maggio 1849; 31 gennaio 1850; 23 marzo 1874; 29 aprile 1875.

(7) A. N. 8 febbraio 1850; 9 dicembre 1874; 11 giugno 1875.

Digitized by Google

158. Ma quando il giudizio sia avvenuto *in contumacia*, la Camera deve esaminare, se la decadenza possa essere pronunciata contro un condannato contumace (1).

Nel maggio 1849 vennero presentati innanzi all'Assemblea costituente tre estratti d'una sentenza pronunciata *in contradittorio* contro tre rappresentanti, e due estratti di sentenza pronunciata *in contumacia* contro due altri. La Commissione incaricata dell'esame dei documenti giustificativi si pose la questione, se la decadenza doveva essere pronunciata anche contro i due rappresentanti contumaci, i quali potevano, costituendosi in carcere, annullare i giudizi pronunciati contro di loro. Essa però ritenne che non fosse il caso di stabilire una differenza tra i rappresentanti condannati in contumacia e quelli condannati in contradittorio (2).

Ma nel 31 gennaio 1850 alla Legislativa venne presentato l'estratto d'una sentenza in contradittorio pronunciata dall'Alta Corte di giustizia contro dieci rappresentanti, e dell'estratto di un'altra sentenza in contumacia contro venti altri. La Commissione incaricata dell'esame di questi documenti, come già la Costituente, decise che dovevasi pronunciare la decadenza contro gli uni e gli altri.

L'on. Salmon, relatore, espose come in ordine alle leggi civili la costituzione o l'arresto del contumace *annullano soltanto quelli effetti della condanna che per natura loro non siano irrevocabili*. Nulla esser meno revocabile della decadenza pronunciata, di un rappresentante già da altro sostituito. Le disposizioni delle leggi penali confermare questa opinione; in vero la perdita dei diritti civili, pena accessoria a quelle dei lavori forzati a tempo, della reclusione e d'altre, importa *ipso facto* la destituzione da ogni carica od ufficio pubblico dal giorno dell'esecuzione in effigie in caso di condanna in contumacia. Pronunciando la decadenza di un deputato condannato alla deportazione, la Camera non fa che constatare un fatto; non applica una pena, ma sancisce l'operato della giustizia che fu da essa già autorizzata a procedere.

L'Assemblea accolse le conclusioni della Commissione e nella seduta

(1) La Convenzione, sempre poco curante dei propri privilegi, nel 30 nevoso, anno II (25 gennaio 1794) decretò che tutti i rappresentanti in istato d'arresto o d'accusa che avessero a fuggire per sottrarsi alla legge, sarebbero stati immediatamente sostituiti da altri.

(2) Nel 18 maggio 1849 l'on. Salmon, relatore, giustificava una tale dottrina adducendo il motivo, che se non fosse pronunciata la decadenza contro il rappresentante contumace, il dipartimento che lo ha eletto resterebbe privo di rappresentanza durante il rimanente della legislatura; che quindi, dovendosi scegliere tra l'interesse pubblico ed il privato, valeva meglio proteggere il primo in vista della presunzione di colpabilità pel contumace.

La relazione di Salmon non venne messa in discussione, essendosi col 27 maggio 1849 sciolta la Costituente.

Digitized by Google

dell'8 febbraio 1850, pronunciò la decadenza contro tutti i rappresentanti condannati senza distinzione.

L'Assemblea nazionale del 1871, chiamata a pronunciarsi nel 23 marzo e 29 giugno 1874 sulle domande di dichiarazione di decadenza contro due suoi componenti condannati in contumacia, pronunciò nella seduta del 9 dicembre anno stesso, senza alcuna contestazione, la decadenza sulle conclusioni della Commissione (relatore Paris) formulate come quelle surriferite dell'on. Salmon (1).

L'articolo 3 della legge costituzionale 24 febbraio 1875 (2), il quale stabilisce che « nessuno *può essere* senatore se non goda dei diritti civili e politici » rende applicabili anche al Senato, come alla Camera dei deputati, l'art. 28 del decreto 1852 (3).

§ 6. — *Immunità dei discorsi e documenti parlamentari.*

159. Perchè la libertà delle discussioni parlamentari sia completa, è necessario che i discorsi pronunciati alla Camera, le relazioni ed i documenti stampati per ordine della medesima sieno protetti contro qualsiasi azione da parte dei terzi.

Gli articoli 21 e 22 della legge 17 maggio 1819 hanno provveduto in materia, disponendo:

ART. 21. — I discorsi tenuti dinanzi all'una delle due Camere, le relazioni ed ogni altro documento stampato per ordine d'una delle due Camere, non potranno dar luogo a qualsiasi azione.

ART. 22. — Non darà luogo ad azione alcuna il resoconto fedele delle sedute pubbliche della Camera dei deputati (4) riportato in buona fede nei giornali.

160. Per tal modo non può essere intentato alcun procedimento nè contro i componenti della Camera per i discorsi da essi pronunciati alla

(1) Devesi notare la differenza tra la legislazione attuale e quella a cui si riferiscono i citati precedenti. L'art. 79 della legge 15 marzo 1849, dichiarava ineleggibili « gli accusati contumaci ». Quest'articolo sostituito nel 1852 dal decreto organico sull'elezione dei deputati al Corpo legislativo, venne messo in vigore nel 1871 dal decreto 26 gennaio del Governo della Difesa nazionale; venne poi abrogato dal § 3, dell'art. 22 della legge 30 novembre 1875. Oggidì regola la materia l'art. 6 della legge 30 novembre 1875, che dichiara eleggibili tutti gli elettori. Di fronte però agli art. 28 e 34 del Codice penale, non vi è dubbio che un condannato in contumacia diventa incapace d'essere elettore.

(2) Cfr. art. 4 della legge 9 dicembre 1884.

(3) Tanto più che l'art. 27 della legge 24 febbraio 1875 dichiara che sono applicabili all'elezione del Senato tutte le disposizioni della legge elettorale relative ai casi d'indegnità ed incapacità.

(4) Sotto la Restaurazione, le sedute *delle Camere dei Pari erano segrete.* L'art. 22 torna oggi applicabile al resoconto esatto delle sedute pubbliche nelle due Camere.

Digitized by Google

tribuna o per le relazioni o proposte delle quali sia stata ordinata dalla Camera la stampa; nè contro i giornali che fedelmente abbiano riportati tali discorsi, relazioni e proposte. Ma consegue da tutto ciò, che l'inserzione nei giornali dei resoconti o dei documenti parlamentari tolga alle persone designatevi il diritto di risposta sancito dall'art. 11 della legge 25 marzo 1852?

È questa una grave questione che si è varie volte presentata; e sebbene la sua soluzione non sia di competenza del potere legislativo, lo interessa troppo da vicino, per dispensarci dall'esporre lo stato della giurisprudenza dei tribunali in proposito.

161. Varia fu la giurisprudenza, a seconda che il resoconto inserito nei giornali ebbe o no carattere *ufficiale*.

Prima del 1852 il resoconto analitico della Camera dei deputati non era lasciato alla stampa, ma era semplicemente pubblicato sotto forma di *processo verbale* che si distribuiva ai deputati. I giornalisti redigevano resoconti *arbitrari* (1), e non avevano alcun mezzo efficace per controllare i propri appunti non essendo loro comunicate in tempo utile le prove del processo verbale. I resoconti delle sedute erano dunque allora opera propria dei giornali che li pubblicavano.

In tale stato di cose accadde nel 1850 che l'on. Segur-d'Aguesseau, nominato nei giornali « National » e « Siècle » per un discorso da esso tenuto all'Assemblea legislativa, diffidasse i gerenti di quei giornali ad inserire a titolo di risposta il testo ufficiale del proprio discorso, ritenuta a sue spese l'eccedenza del doppio in lunghezza di questo in confronto degli articoli nei quali era stato nominato. Rifiutata l'inserzione e tratti i giornali in giudizio dinanzi al Tribunale correzionale della Senna, con sentenza confermata in Appello il 13 dicembre 1849, venne ordinata la chiesta inserzione.

Ricorsi in Cassazione i gerenti per violazione dell'articolo 22 della legge 17 maggio 1819, l'Avvocato generale Plougoulm concluse pel rigetto del ricorso, riconoscendo nel nominato in un giornale, il diritto a rispondere, e ravvisando negli articoli in questione piuttosto una *critica appassionata ed ostile all'oratore, di quello che il resoconto fedele ed imparziale protetto dalla legge.*

La Corte di cassazione accolse le conclusioni dell'Avvocato generale, riconoscendo nel diritto alla risposta un diritto di difesa personale (2).

162. L'articolo 42 della Costituzione 14 gennaio 1852 e l'articolo 14 del decreto 17 febbraio anno stesso, fecero cangiare la giurisprudenza, con

(1) Sotto la riserva, ben inteso, delle pene che colpiscono i resoconti inesatti e compilati in mala fede.

(2) Decisione 8 febbraio 1850 riferito in DALLOZ, *Racc. period.*, anno 1850, I, 69.

Digitized by Google

lo stabilire l'obbligatorietà del *resoconto ufficiale*. « Nel 1859, racconta Dalloz (1), Leymarie, allora redattore capo e uno dei proprietari del « Courrier du dimanche », aveva pubblicato un opuscolo intitolato: « Storia d'una domanda d'autorizzazione di un giornale », opuscolo nel quale riportava una conversazione ch'egli avrebbe avuta col Ministro dell'interno intorno ad una domanda da lui indirizzata a quel Ministro allo scopo d'essere accettato come gerente e redattore capo del giornale « Courrier de Paris », del quale aveva fatto acquisto. Qualche tempo dopo quella pubblicazione, nella seduta del Corpo legislativo 10 luglio 1860, un deputato, l'on. Emilio Ollivier, discutendo in occasione del bilancio della situazione creata alla stampa, richiamò le parole attribuite al Ministro nell'articolo di che si tratta e dimandò spiegazioni ai rappresentanti del Governo.

Il Presidente del Consiglio di Stato negò che quelle parole fossero state pronunciate e dichiarò che esse non erano confermate da alcun testimonio degno di fede. Leymarie indirizzò allora al Presidente del Consiglio di Stato una lettera, nella quale riportava in tutte le sue particolarità la conversazione della quale insisteva ad affermare l'esattezza e richiese l'inserzione di quella lettera nei giornali che avevano pubblicato il resoconto della seduta del Corpo legislativo, specialmente nel « Moniteur » e nel « Siècle ». Questi giornali rifiutarono l'inserzione e in ordine a tal rifiuto, Leymarie li citò davanti al Tribunale civile della Senna, onde fossero condannati, in base all'art. 11 della legge 25 marzo 1822, ad inserire la sua risposta.

Il Tribunale della Senna respinse la domanda, attesochè il giornalista non poteva ritenersi responsabile della pubblicazione di un documento ufficiale del quale non è autore, mentre la disposizione della legge sulla stampa sta a favore della persona sulla quale è richiamata l'attenzione pubblica pel fatto spontaneo dello scrittore (2).

La Corte di Parigi confermò quella sentenza con decisione 15 giugno 1861, così motivandola: *La pubblicazione degli atti ufficiali non poter dar luogo all'applicazione dell'art. 11 della legge sulla stampa, non derivando alcuna responsabilità da una pubblicazione protetta da quella stessa inviolabilità che ricopre i componenti delle grandi Assemblee dello Stato* (3).

La vedova Leymarie, successa al defunto marito, ricorse in Cassazione; dopo lunga discussione la Corte rigettò il ricorso, non ammettendo in coloro che pubblicano documenti ufficiali, alcuna responsabilità in ordine alla legge sulla stampa.

(1) DALLOZ, *Racc. period.*, anno 1863, I, 21.

(2) L'art. 11 venne introdotto nella legge del 1822 in seguito ad un emendamento proposto da Mestadier, il quale giustificava la sua proposta nel seguente modo: « È giusto, necessario, utile, obbligare i giornalisti ad accogliere lealmente la risposta delle persone delle quali hanno creduto opportuno parlare ».

(3) Decisione 6 gennaio 1863.

Digitized by Google

163. Oggidì non v'hanno più come sotto l'Impero resoconti *obbligatori*, ma v'hanno sempre resoconti *ufficiali* trasmessi in tempo utile alla stampa e dei quali si parlerà in appresso.

La riproduzione di questi resoconti ufficiali redatti nelle due Camere, sotto la direzione degli uffici rispettivi, dai segretari-redattori e dagli stenografi che fanno parte dell'amministrazione interna della Camera, non possono dar diritto ad alcuna risposta; i resoconti liberi che sono fatti da redattori di giornali, non godono naturalmente dello stesso privilegio.

164. In forza degli stessi principii, la pubblicazione delle *relazioni* fatte dalle Commissioni delle Camere non possono dar diritto ad alcuna risposta da parte delle persone in esse designate. In seguito alla pubblicazione nel « Journal officiel » d'uno dei documenti della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli atti del Governo della Difesa nazionale, l'on. Maurizio Joly aveva prodotto una domanda al Tribunale correzionale della Senna con la quale mirava ad esigere da Wittersheim, gerente del « Journal officiel », l'inserzione d'una risposta, in base all'art. 11 della legge 25 maggio 1822. La decima sezione del Tribunale correzionale della Senna, nell'udienza del 24 gennaio 1874, emise il seguente giudicato, conforme alle conclusioni del pubblico ministero:

Ritenuto, che la relazione inserita nel « Journal officiel », dalla quale l'attore pretende provenirgli il diritto di risposta perchè designatovi, *emana da una Commissione istituita in base ad una deliberazione dell' Assemblea nazionale;* — che tale relazione non meno che la Commissione stessa ha un carattere essenzialmente *ufficiale* e *pubblico;* — che la riproduzione di essa in un giornale qualunque non potrebbe quindi dar luogo al diritto di cui l'art. 11 della legge 25 marzo 1822; — che tale diritto, infatti, il quale non è che un mezzo di difesa introdotto nell'interesse stesso della libertà della stampa, suppone *un attacco libero e volontario;* — che un tale estremo manca assolutamente in una pubblicazione fatta da un giornale destinato alla riproduzione dei documenti ufficiali e pubblici, a cui non può rifiutarsi; — per tali motivi, rigetta la domanda e condanna Joly nelle spese.

165. La Camera dei deputati fa parte dei poteri pubblici, nel complesso dei quali risiede l'esercizio della sovranità; conseguentemente i suoi atti non sono soggetti all'apprezzamento dei tribunali e sfuggono alla competenza d'ogni giurisdizione.

Nella seduta del 13 marzo 1879 la Camera dei deputati aveva votato un ordine del giorno che deplorava gli atti dei Ministri del 17 maggio e 23 novembre 1877; aveva inoltre prescritta l'affissione di quell'ordine del giorno in tutti i Comuni della Francia. L'affissione era stata compiuta dietro ordine del Ministro dell'interno a cura dei sindaci. Il signor De Blois, sindaco di Huillé, Comune di Maine-et-Loire, avendo fatto affiggere accanto all'ordine del giorno della Camera una protesta dei Ministri del 17 maggio, fu per tale

Digitized by Google

fatto tradotto dinanzi al Tribunale correzionale di Baugé, che con sentenza 5 maggio 1879, lo condannò a 16 lire d'ammenda per contravvenzione. Ma il Tribunale, disconoscendo i principii del nostro diritto costituzionale, fece precedere il suo giudizio da considerando, i quali censuravano ad un tempo l'atto del potere legislativo e la misura adottata dal Governo in esecuzione di quell'atto.

Dietro ordine del Guardasigilli, in data 16 maggio 1879, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ricorse nell'interesse della legge contro la sentenza del Tribunale di Baugé. A termini dell'art. 441 del Codice d'istruzione criminale, richiese l'annullamento della sentenza o quanto meno dei motivi addotti dal Tribunale correzionale di Baugé, dimostrando costituire essi un evidente eccesso di potere essendosi il Tribunale arrogato il diritto di fare apprezzamenti su atti della Camera dei deputati, e quasi di sottoporre la Camera stessa al proprio giudizio.

Giusta le conclusioni del Procuratore generale, la Corte di cassazione, in data 13 giugno 1879, motivando l'incompetenza dei giudici a discutere gli atti della Camera e del Governo, e la conseguente violazione del principio della separazione dei poteri; constatato che sebbene l'esame di quelli atti non sia nemmeno di competenza della Cassazione, pure, basta a stabilire il vizio della sentenza impugnata; il riflesso che così *la Camera come il potere esecutivo fanno parte dei poteri costituiti nei quali risiede la sovranità, e che l'apprezzamento dei loro atti esce dalle attribuzioni dei tribunali, i quali commetterebbero altrimenti un abuso di potere*, cassò ed annullò, nell'interesse della legge, i motivi della sentenza del Tribunale correzionale di Baugé.

166. Sotto il secondo Impero, i deputati non potevano fare stampare e distribuire a loro spese i discorsi da essi pronunciati, se non avutane autorizzazione da una Commissione composta del Presidente del Corpo legislativo e dei Presidenti degli uffici; tale autorizzazione doveva essere approvata del Corpo legislativo (1). Quando il Corpo legislativo riebbe il diritto di stabilire il proprio regolamento, decise che ogni deputato avrebbe avuta facoltà di far stampare e distribuire a proprie spese i discorsi da lui pronunciati; ed aggiunse che questa ristampa doveva essere la riproduzione esatta e completa d'uno dei due resoconti ufficiali (2).

Durante l'ultima Assemblea nazionale era stato riconosciuto, benchè non fosse scritto nel regolamento, che i deputati potevano fare stampare i loro discorsi senza bisogno di preventiva autorizzazione. Ma si fece la questione,

(1) D. 22 marzo 1852, art. 74; D. 31 dicembre 1852, art. 79; D. 5 febbraio 1687, art. 96.

(2) R. 2 febbraio 1870, art. 117.

Digitized by Google

e tuttora si può fare, qual sia l'estensione del diritto dei deputati circa la *distribuzione* dei loro discorsi. L'on. Beulé, Ministro dell'interno, venne interrogato su tal punto nella seduta del 12 luglio 1873, dall'on. Raoul Duval, il quale rilevò come se i deputati avessero soltanto il diritto di stampare i propri discorsi, godrebbero d'una prerogativa assai platonica, e invitava il Ministro a pronunciarsi, se, come il suo predecessore, intendeva che i prefetti avessero a negare il permesso di circolazione a tutti i discorsi pronunciati nell'Assemblea e colpire così d'ostracismo ogni manifestazione delle opinioni parlamentari.

Il Ministro rispose riconoscendo il diritto dei deputati alla stampa dei discorsi, ma dichiarando d'aver a fare alcune riserve sulla questione della loro libera circolazione.

Dovrà il Governo lasciar circolare col relativo permesso un discorso qualsiasi pronunciato da un deputato all'Assemblea nazionale? V'ha un principio d'interesse e d'ordine pubblico, del quale è necessario che il Governo si riservi l'applicazione. Quando certi discorsi, appunto pel loro carattere isolato, sono di tal natura da poter creare torbidi nel paese, il Governo assume una grave responsabilità ed è tenuto ad esaminarli. Invece i discorsi che hanno carattere eminentemente imparziale e che si occupano semplicemente degli affari propriamente detti, non cadono sotto le disposizioni della legge: siccome non feriscono alcuna opinione nel paese e non servono a spargere dissidi non v'ha alcuna necessità di vietarne la distribuzione.

Il Ministro completò anche più il proprio pensiero, dichiarando che i deputati potevano sempre far distribuire i loro discorsi col mezzo della posta.

167. L'art. 150 del regolamento della Camera dei deputati stabilisce che « ogni deputato può far stampare e distribuire liberamente, a sue spese, i propri discorsi ». Una disposizione identica non si riscontra nel regolamento del Senato, ma è indubitato che il diritto dei senatori in proposito non può essere diverso da quello dei deputati.

L'affissione va distinta dalla distribuzione; un senatore o un deputato non può fare affiggere i propri discorsi, se tale affissione non venga ordinata dall'Assemblea alla quale appartiene (1).

168. I discorsi riconosciuti da una Camera come propri coll'ordinarne l'affissione, diventano atti dell'autorità pubblica. Le Camere accordano raramente ai discorsi che vengono pronunziati in seno ad esse, l'onore dell'affissione; l'ultima Assemblea nazionale non ne ha decretato l'affissione

(1) ART. 1, legge 10 dicembre 1830. — La legge sulla stampa del 30 luglio 1881 all'art. 18-19 dà piena libertà di affiggere in tutti i luoghi pubblici professione di fede, circolari, manifesti elettorali, a condizioni che non sieno su carta bianca, riservata agli avvisi dell'autorità pubblica e tolti i luoghi designati per questi e gli edifici consacrati al culto.

Digitized by Google

che due volte. Il 4 maggio 1872 essa decise che il discorso pronunciato dal duca d'Audiffret-Pasquier, Presidente della Commissione dei mercati, dovesse avere una tiratura eccezionale e venisse spedito a tutti i Comuni della Francia; la stampa e l'affissione di quel discorso vennero eseguite a spese dell'Assemblea, ed a cura del Presidente vennero spediti ai prefetti 37,000 manifesti. — Nel 14 dicembre 1872 l'Assemblea ordinò l'affissione d'un discorso di Dufaure, Guardasigilli, sulle petizioni per la dissoluzione: essendo Dufaure membro del Governo, l'affissione venne compiuta dal potere esecutivo. — Infine, su proposta dell'on. Lepère, la Camera dei deputati, nella seduta 21 giugno 1880, decise che il discorso pronunciato in quell'occasione da Gambetta dovesse essere affisso in tutti i Comuni della Repubblica. La stampa venne eseguita dalla Stamperia Nazionale a spese della Camera; l'affissione fu effettuata dietro ordine del Ministero dell'interno e venne apposto il « visto per copia conforme » in calce a tutti gli esemplari.

Un deputato che sia contemporaneamente ministro, può fare affiggere il discorso da lui pronunciato dinanzi ad una Camera senza l'autorizzazione di essa (1); ma in tal caso non è più in qualità di deputato, ma come ministro che procede all'affissione.

§ 7. — *Diritti di polizia delle Camere.*

169. Le Assemblee hanno sole il diritto di polizia nei luoghi ove tengono le loro sedute; tale principio non solo venne mantenuto sotto tutti i Governi, ma le Costituzioni vollero spesso che le Assemblee avessero un diritto di polizia anche al di fuori del palazzo legislativo.

170. Nel 1789, in seguito alla seduta reale del 23 giugno ed alla celebre opposizione di Mirabeau, la sala delle sedute dell'Assemblea costituente era stata circondata dalle guardie del corpo che avevano l'ordine di allontanare il pubblico e fors'anco quello d'intimidire i rappresentanti del popolo.

Il 25 giugno la Costituente mandò al re una deputazione di ventiquattro membri « nell'intento di fargli presente, come la polizia della sala ove l'Assemblea si riunisce, non possa spettare che all'Assemblea stessa ». Venne fatta ragione a questa legittima rivendicazione.

Edotta da quella utile esperienza, l'Assemblea ebbe cura di stabilire nella sua Costituzione che il Corpo legislativo dovesse avere il diritto di polizia nel luogo delle sue sedute e nella cinta esteriore da esso determinata. Attribuì pure al Corpo legislativo « il diritto di disporre, per la propria sicurezza e per mantenere il dovutogli rispetto, delle forze risiedenti col suo

(1) A. N. 11 luglio 1873.

Digitized by Google

consenso nella città ove tiene le sue sedute ». Finalmente venne stabilito che il potere esecutivo non potesse far passare o soggiornare nessun corpo di truppe di linea fino alla distanza di trentamila tese dal Corpo legislativo senza sua richiesta ed autorizzazione (1).

Negli articoli 62 e 69 della Costituzione 5 fruttidoro, anno III, si riscontrano le medesime garanzie. Gli art. 70 e 71 di quella Costituzione regolavano inoltre nel modo seguente il servizio della guardia specialmente addetta ai Consigli legislativi:

V'ha presso il Corpo legislativo, una guardia di cittadini presa *fra la guardia nazionale permanente di tutti i dipartimenti* e scelta dai suoi compagni d'armi. Questa guardia non può essere inferiore a millecinquecento uomini in attività di servizio. Il Corpo legislativo determina il modo e la durata di tale servizio.

171. I diritti di polizia spettanti al Parlamento vennero rispettati anche dopo il 18 brumaio. Il Corpo legislativo e il Tribunale conservarono la polizia delle sale delle loro sedute e nell'interno di tutte le fabbriche e cortili addetti al loro servizio. Una guardia d'onore speciale stava a loro disposizione tanto per l'interno quanto per l'esterno della loro cinta (2).

172. La Carta del 1814 non accennava a diritti di polizia ma l'art. 89 del regolamento della Camera dei deputati era così concepito:

La polizia della Camera spetta alla Camera stessa; essa viene esercitata a suo nome dal Presidente, il quale impartisce alla guardia di servizio gli ordini necessari.

Il regolamento della Camera dei Pari stabilì che la polizia del palazzo della Camera Alta e delle sue dipendenze spettasse al Gran Referendario sotto l'autorità della Camera.

Queste disposizioni furono riprodotte testualmente nei regolamenti delle Camere della Monarchia di luglio.

173. La Costituente sentì il bisogno di estendere i poteri del suo Presidente; l'11 maggio 1848 emise con decreto gli art. 6 e 7, i quali vennero più tardi riprodotti negli art. 85 e 86 del regolamento, e che suonavano:

Il Presidente è incaricato di vegliare alla sicurezza interna ed esterna dell'Assemblea nazionale. A tal uopo egli ha diritto *di richiedere la forza armata* a tutte quelle autorità delle quali creda necessario il concorso. Le richieste possono essere indirizzate direttamente a tutti gli ufficiali comandanti o funzionari, i quali sono tenuti a conformarvisi immediatamente, sotto le pene imposte dalle leggi. — Il Presidente può delegare ai Questori o ad uno di essi il suo diritto di richiesta.

(1) Tit. III, cap. III, sez. I^a^, art. 4 e 5.
(2) Legge 5 nevoso, anno VIII (26 dicembre 1799), art. 2 e 3.

Digitized by Google

La Costituente non fu tanto previdente per i suoi successori quanto per sè stessa. Il testo del decreto 11 maggio 1848 non ricomparve nella Costituzione 4 novembre 1848, che si limitò a stabilire: « L'Assemblea nazionale fissa il quantitativo delle forze militari stabilite per la sua sicurezza e ne dispone » (1). In seguito, l'art. 112 del regolamento della Legislativa non attribuì al Presidente il diritto di richiedere direttamente la forza armata.

È noto come nel novembre 1851 i Questori della Legislativa avessero fatto una proposta tendente a rimettere in vigore il decreto 11 maggio 1848 e come tale proposta sia stata respinta nella seduta del 17 novembre.

174. L'art. 40 del decreto imperiale 3 febbraio 1861 assegnando al Senato il palazzo del Lussemburgo, stabilì che il servizio del comandante militare del palazzo, degli aiutanti e sorveglianti, come il servizio dei giardini aperti al pubblico, si effettuerebbe sotto gli ordini del Gran Referendario.

L'art. 81 del decreto 22 marzo 1852 attribuiva al Presidente del Corpo legislativo la polizia delle sedute, del pari che quella della cinta del palazzo legislativo.

175. L'ultima Assemblea nazionale nulla modificò dell'articolo 112 del regolamento della Legislativa, e colle sue decisioni di proroga ha implicitamente rimesse in vigore le disposizioni precitate dell'art. 32 della Costituzione 4 novembre 1848.

Oggidì la polizia interna ed esterna della Camera è regolata dagli articoli 110 e 111 del regolamento del Senato e dagli articoli 134 e 135 del regolamento della Camera dei deputati, redatti negli stessi termini. Eccone il testo:

Il Presidente è incaricato di vegliare alla sicurezza interna ed esterna del Senato o della Camera. A tale scopo fissa il quantitativo delle forze militari che giudica necessarie, e che stanno sotto ai suoi ordini.

Il Presidente abita nell'interno del palazzo senatoriale o legislativo. La polizia del Senato o della Camera viene esercitata in suo nome dal Presidente.

176. I poteri conferiti dai regolamenti ai Presidenti delle due Camere per proteggere la sicurezza e l'indipendenza dell'Assemblea della quale stanno a capo, vennero completati dall'art. 5 della legge 22 luglio 1879, così concepito:

Il Presidente del Senato e della Camera dei deputati sono incaricati di vegliare alla sicurezza interna ed esterna dell'Assemblea da essi presieduta.

(1) Art. 32.

Digitized by Google

A tale scopo essi hanno il diritto di richiedere la forza armata e il concorso di tutte quelle autorità che credano necessarie.

Le richieste possono essere fatte direttamente a tutti gli ufficiali, comandanti o funzionari, i quali sono tenuti ad uniformarvisi immediatamente sotto le comminatorie di legge in caso contrario.

I Presidenti del Senato e della Camera dei deputati possono delegare il loro diritto di richiesta ai Questori o ad uno fra essi.

Nel progetto dapprima presentato al Senato dal Governo, la redazione di questo articolo era assai meno precisa: il progetto del Governo sottointendeva il diritto di richiesta diretta nei Presidenti delle due Camere; invece la Commissione del Senato tolse affatto questo diritto subordinandolo ad un previo accordo col Ministro della guerra. Il Governo tuttavia non aveva fatto che inserire nel suo progetto di legge una disposizione che si riscontrava nel regolamento d'ambedue le Camere.

Floquet, relatore della Commissione nominata dalla Camera dei deputati, dichiarò, nella sua relazione 10 luglio 1879, che la Commissione avrebbe forse accettata la redazione un po' vaga del Governo, ma che respingeva quella del Senato come troppo contraria alle tradizioni di tutte le Assemblee libere. « Il diritto di richiesta diretta della forza armata in favore delle Assemblee rappresentative data per lo meno dal 1789, aggiunge Floquet, e non venne mai negato formalmente, nemmeno quando non era esplicitamente formulato nelle Costituzioni ».

Dopo aver citati i testi sopra riportati, Floquet ricordò anche la discussione avvenuta al Corpo legislativo in seguito al senatoconsulto del 1869. Tra le facoltà restituite allora alla Camera dei deputati v'era quella di fare il proprio regolamento, facoltà riserbata fino dal 1851 al potere esecutivo. Giulio Grévy aveva domandato in quella circostanza che il Corpo legislativo avesse a inserire nel regolamento che si discuteva il diritto di richiedere direttamente la forza armata e l'assistenza dei funzionari pubblici, proponendo di modificare il testo della Commissione nel seguente modo:

La polizia delle sedute del Corpo legislativo e del palazzo spetta al Presidente. Il Corpo legislativo fissa il quantitativo delle forze militari addette alla sua sicurezza e ne dispone. — Le autorità civili e militari sono tenute a prestarsi alle sue richieste.

A sostegno della sua domanda, l'on. Grévy osservava come il Corpo legislativo nella sfera delle sue attribuzioni si dovesse considerare sovrano quanto il potere imperiale; la sua indipendenza essere quindi una condizione essenziale: e dimostrava come non fosse incompatibile il diritto di richiesta diretta della forza armata da parte della Camera, coll'articolo della Costituzione che conferiva all'imperatore il comando generale della forza di terra e di mare, nè in genere potesse sussistere anticostituzionalità o collisione in proposito, tra il potere legislativo e l'esecutivo. Ma quella proposta non venne

Digitized by Google

allora approvata e venne redatta in legge soltanto nel 1875. Anche in questa ultima epoca venne sollevata la questione di costituzionalità, dimostrata senza fondamento da Le Royer, Guardasigilli, il quale notò come la legge ponesse un limite al diritto di richiesta della forza armata da parte del potere legislativo col riferirlo alla sua sicurezza interna ed esterna.

CAPITOLO V.

DELLE OFFESE VERSO LE CAMERE.

177. Le Camere per il loro carattere tutto politico sono più di qualsiasi altro corpo costituito esposte alle ingiustizie della stampa; la legge pertanto doveva accordare ad esse una speciale protezione.

L'art. 11 della legge 17 maggio 1819 sulla repressione dei crimini e delitti di stampa, e l'art. 2 del decreto 11 agosto 1848 puniscono col carcere da un mese a tre anni e coll'ammenda da cento a cinquemila lire l'offesa verso le due Camere o l'una di esse fatta con uno dei mezzi enunciati dall'art. 1 della legge 17 maggio 1819 (1). L'offesa esiste, dice Chassan, anche quando ha luogo fra una sessione e l'altra.

V'ha offesa contro l'intera Camera, soggiunge l'autore del *Trattato dei delitti commessi a mezzo della parola* (2), allorquando l'oltraggio o l'imputazione sono diretti: 1° contro la Camera collettivamente come nell'affare della « Tribune » (3) in cui l'articolo incriminato avea qualificato la Camera dei deputati come una *Camera prostituita;* 2° contro la *maggioranza* della Camera, perchè essa rappresenta legalmente l'intera Camera; 3° contro *l'opposizione*, sebbene non costituisca che una parte e spesso pure una *minoranza* della Camera. Può dirsi, insomma, che v'ha offesa contro l'intera Camera ogniqualvolta l'offesa stessa non possa essere attribuita ad alcuno dei suoi componenti in particolare (4).

178. Non si offende un'Assemblea solo a mezzo di oltraggi diretti ma bensì e talvolta più gravemente, falsando il resoconto delle sue discussioni.

(1) Questo articolo è così concepito: « Chiunque con discorsi o minaccie proferiti in luoghi o riunioni pubbliche, sia a mezzo di scritti, stampati, disegni, incisioni, pitture od emblemi venduti o distribuiti, messi in vendita od esposti in luoghi pubblici o in pubbliche riunioni, sia a mezzo di manifesti od avvisi esposti alla vista del pubblico, avrà provocato a commettere un'azione qualificata crimine o delitto, sarà nel caso ritenuto complice dell'autore od autori e come tale punito ».

(2) Tit. I, 224.

(3) Aprile 1833.

(4) L'oltraggio fatto in pubblico in qualsiasi maniera ad uno o più membri delle due Camere a ragione delle loro funzioni o qualità, è punito col carcere da quindici giorni a due anni e colla multa da cento a quattro mila lire. — L. 25 marzo 1822, art. 6; — D. 11 agosto 1848, art. 5.

Digitized by Google

L'art. 11 della legge 17 maggio 1819 venne completato dell'articolo 7 della legge 25 marzo 1822; in virtù di questo ultimo articolo, la inesattezza e la malafede nei resoconti dei giornali e scritti periodici delle sedute delle Camere vengono punite con un'ammenda da mille a sei mila franchi. Nel caso di recidiva e quando il resoconto sia offensivo per l'una o per l'altra Camera, o per un senatore o deputato, gli editori del giornale sono inoltre condannati al carcere da un mese a tre anni.

Nello stesso caso può essere vietato per un certo tempo o anche in perpetuo ai proprietari ed editori del giornale o dello scritto periodico di dare i resoconti delle discussioni legislative. La contravvenzione a questa inibizione è punita col doppio delle pene superiormente indicate.

179. L'articolo 2 della legge del 26 maggio 1819 esigeva che nei casi d'offese verso le Camere col mezzo della pubblicità, non avesse luogo il procedimento, se non in seguito all'autorizzazione della Camera offesa. Questa disposizione venne cangiata dall'articolo 6 della legge 29 dicembre 1875 che stabilisce invece il procedimento d'ufficio. Avendo una simile disposizione sollevate vivaci critiche in seno all'Assemblea nazionale, il guardasigilli Dufaure diede le spiegazioni confermate poscia colla circolare 7 gennaio 1876 (1) colla quale si notifica ai Procuratori generali non dover essi por mano ad alcun procedimento senza averne preventivamente avvisato il Guardasigilli e ricevute le istruzioni.

180. La procedura seguita per l'addietro dalle Camere quando veniva loro presentata una domanda d'autorizzazione a procedere, è priva oggidì d'ogni interesse.

Ma l'articolo 6 della legge 29 dicembre 1875 non ha derogato alle disposizioni degli articoli 15 e 16 della legge 25 marzo 1822, i quali sono così concepiti:

ART. 15. — Nel caso di offese verso le Camere o l'una di esse, con uno dei mezzi enunciati dalla legge 17 maggio 1819 (2) la Camera offesa, dietro semplice richiesta di uno dei suoi componenti potrà, se non preferisca autorizzare il procedimento nelle vie ordinarie, ordinare che il prevenuto sia tradotto innanzi ad essa. Dopo che esso sarà stato sentito o debitamente citato, la Camera lo condannerà, se vi sia luogo, alle pene di legge. La sua decisione sarà eseguita dietro l'ordine del Presidente della Camera.

ART. 16. — Le Camere stesse applicheranno, giusta l'articolo precedente, le disposizioni dell'articolo 7 circa i resoconti delle loro sedute riportati dai giornali... (3).

(1) Inserito nel « Journal officiel » dell'11 gennaio 1876.
(2) V. *supra* n° 177 *ad notam* il testo dell'art. 1° della legge 17 maggio 1819.
(3) V. *supra*, n° 178 il testo dell'art. 7 della legge 25 marzo 1822.

Digitized by Google

181. Le Camere usarono parecchie volte della giurisdizione loro accordata dai precitati articoli.

Nel febbraio del 1823, dietro domanda dell'on. De Noè vennero dal Presidente citati, a mezzo di un usciere della Camera, Passon editore del giornale « Le Drapeau blanc » e un certo Martainville quale estensore di un articolo ritenuto offensivo. Procedutosi prima all'appello nominale, vennero introdotti i prevenuti, i quali compiuta la loro difesa si ritirarono (1). Furono poste per ambedue i prevenuti le due questioni: 1° l'accusato è colpevole di offese verso la Camera?; 2° qual pena gli si deve applicare? A maggioranza assoluta, Martainville fu ritenuto colpevole e condannato a un mese di carcere e a 100 lire di multa; Passon editore venne assolto. Il Presidente, in seguito alla votazione, dichiarò che avrebbe fatta eseguire la decisione della Camera a termini dell'art. 15 della legge 25 marzo 1822.

182. Nel 15 marzo 1823, l'on. De Frénilly chiese alla Camera dei deputati l'autorizzazione a procedere contro l'editore responsabile del giornale « Le Commerce » pel fatto della pubblicazione di un articolo inserito nel numero dell'11 marzo precedente che incominciava con queste parole: « che i giorni prosperi e calmi ..... » e finiva: « ..... della sua salute ».

In seguito ad una discussione cui presero parte Frénilly, de La Bourdonnaye, d'Anbières, Ricard, il Guardasigilli e Cornet d'Incourt, il procedimento venne autorizzato. Con decisione del 13 maggio successivo la Corte reale di Parigi condannò l'editore del giornale.

183. Nel 20 febbraio 1826, l'on. De Salaberry domandò alla Camera dei deputati che fosse tradotto dinanzi ad essa l'editore responsabile del giornale « Le Commerce » per rispondere di due articoli pubblicati nel numero del 7 dicembre 1825.

Dopo una discussione, la proposta di Salaberry venne approvata a scrutinio segreto e la Camera decise che l'editore responsabile del giornale incriminato fosse citato pel 1° marzo. Nella seduta del 1° marzo il prevenuto comparve assistito dal suo avvocato Barthe, il quale presentò la sua difesa. Messa ai voti, in seguito, la questione sulla colpabilità a scrutinio segreto, la Camera si pronunciò per la colpabilità con 213 palle bianche contro 129 nere. Sovra proposta di Hyde de Neuville venne posto ai voti a scrutinio segreto con appello nominale il minimo della pena stabilita dall'articolo 11 della legge 17 maggio 1819. Avendo la Camera approvato, il signor Chardon, gerente del giornale, venne condannato ad un mese di carcere e 100 lire di multa.

(1) Le sedute della Camera dei Pari erano allora segrete.

Digitized by Google

184. Il 2 aprile 1833, l'on. Viennet denunciò alla Camera dei deputati un articolo del giornale « La Tribune » e chiese che ne venisse tradotto innanzi ad essa il gerente. In seguito a discussione se la cosa dovesse rinviarsi all'esame degli uffici o se la Camera avesse a pronunciarsi direttamente, venne approvato il primo partito. Nella seduta del 4 aprile venne depositata la relazione dall'on. Persil, il quale concludeva per la citazione diretta del gerente del giornale dinanzi alla Camera. Dopo una lunga discussione venne dalla Camera adottata la risoluzione della Commissione e citato il prevenuto pel 16 aprile. In quella seduta, prima che egli fosse introdotto, la Camera si costituì mediante appello nominale per escludere dal giudizio i deputati assenti al momento dell'interrogatorio, constatare le astensioni e stabilire che i giudicanti erano nel numero voluto dalla Carta e dal regolamento.

L'accusato comparve assistito dagli avvocati Marrast e Cavaignac, e invocò l'esercizio del diritto di ricusazione, che però gli venne negato. Dopo la difesa, la Camera procedette alle due votazioni sulla colpabilità e sulla pena, e condannò il gerente della « Tribune » a tre anni di carcere e 10,000 lire di multa.

185. Nell'11 dicembre 1884, il conte Filippo de Ségur denunciò alla Camera dei Pari un articolo del « National » e la Camera, seduta stante, decise che ne fosse citato il gerente per l'indomani. Nel 12 dicembre il sig. Rouen gerente del giornale comparve in seduta pubblica (1) e chiese un rinvio di quattro giorni per preparare la propria difesa e scegliersi un difensore. La Camera, allontanato il prevenuto, decise d'accordargli il rinvio e l'assistenza d'un difensore.

Il 16 dicembre Rouen comparve nuovamente, assistito dall'avv. Carrel: udita la difesa e ritiratosi il prevenuto, la Camera votò dapprima sulla colpabilità, la quale venne pronunciata con 138 voti contro 15. Carrel venne quindi autorizzato a parlare sull'applicazione della pena in presenza del prevenuto. Ritiratosi questi, la Camera votò separatamente: 1° sulla multa che fu fissata in 10,000 franchi; 2° sul carcere che si estese a due anni dopo un triplice scrutinio. Il Presidente lesse quindi un progetto di sentenza e ne mise ai voti per alzata e seduta la redazione definitiva. Non si fece rientrare il prevenuto per leggergli la sentenza.

186. Nella seduta della Camera dei deputati del 23 maggio 1835, l'onorevole Jollivet reclamò l'applicazione dell'art. 15 della legge 1822 contro il gerente del giornale « Le Riformateur » per un articolo intitolato: *Legislatori assassini*.

(1) Dopo la Rivoluzione di luglio le sedute della Camera dei Pari divennero pubbliche.

Digitized by Google

La Camera decise di giudicare immediatamente e senza preventivo esame e fissò la citazione al 25 maggio. In quest'udienza si procedette all'appello nominale senza che fosse presente il prevenuto, avendo il Presidente osservato che non aveva diritto di ricusazione.

I deputati designati nell'articolo incriminato si astennero. Dopo l'interrogatorio e le difese, l'on. Odilon Barrot chiese fosse nominata una Commissione d'inchiesta sui fatti narrati nell'articolo, ma la sua proposta fu respinta.

Dichiarata la colpabilità del prevenuto con 264 voti contro 39, esso venne di nuovo introdotto unitamente ai suoi difensori ai quali fu data facoltà di parlare sulla pena. La votazione sulla pena si fece in seguito, separatamente per il carcere e per la multa; dopo un esperimento nullo fu rimessa al domani. Nel 26 maggio in seguito a ballottaggio tra l'applicazione del *maximum* o del *minimum* della pena del carcere, quest'ultimo partito ebbe la maggioranza. Si aperse poi la votazione sulla multa la quale venne fissata a 10,000 franchi. Il Presidente formulò e lesse il testo della decisione della Camera risultante dalle votazioni, senza richiamare ulteriormente il prevenuto.

187. Nel 15 luglio 1850, uno dei Questori della Legislativa domandò all'Assemblea di far citare il gerente del giornale « Le Pouvoir ». In seguito a ciò gli on. Taschereau e Poujoulat proposero degli ordini del giorno motivati, nel senso che l'Assemblea, sdegnando di occuparsi degli attacchi cui era stata fatta segno, passasse all'ordine del giorno.

Valentin chiese l'ordine del giorno puro e semplice, che venne posto ai voti e respinto. Taschereau e Poujoulat ritirarono i loro ordini del giorno motivati. L'Assemblea decise che il gerente del giornale incriminato venisse tradotto innanzi ad essa pel 18 luglio. Il presidente Dupin autorizzò il prevenuto a farsi assistere da un difensore. In principio della seduta del 18 luglio, il Presidente espose la cosa e diede in seguito lettura di una lettera, con la quale parecchi deputati facevano conoscere la loro astensione, motivandola. Dietro sua proposta l'Assemblea, contro i precedenti del 1833 e del 1835, decise che non si sarebbe preventivamente proceduto alla costituzione dell'Assemblea a mezzo dell'appello nominale.

Introdotto il prevenuto e interrogatolo nelle forme ordinarie, il Presidente diè la parola al suo difensore richiamando le disposizioni dell'articolo 311 del Codice d'istruzione criminale ed aggiungendo: « Copritevi. Secondo le nostre tradizioni ciò vuol dire: parlate liberamente ». L'avvocato non si coprì, e si ritirò sull'invito del Presidente assieme al prevenuto dopo finita la difesa. Il Presidente pose le questioni seguenti:

1° Se il prevenuto fosse colpevole del delitto di offesa verso l'Assemblea;
2° se fosse colpevole anche del delitto di attacchi ai diritti ed all'autorità della

Digitized by Google

Assemblea; e dichiarò che doveansi fare due votazioni distinte, essendo distinti i due reati. Soltanto in seguito al voto affermativo su tutte e due od una delle questioni poste, doveasi procedere al voto sull'applicazione della pena.

Il voto ebbe luogo per appello nominale a scrutinio segreto. I deputati che volevano astenersi lo dichiaravano alla chiamata, senza aver facoltà di esporne i motivi.

Venne votato il primo capo d'accusa, non il secondo, respinto sulla questione pregiudiziale messa ai voti ed approvata per alzata e seduta.

Introdotto il prevenuto e i suoi difensori, furono richiesti delle loro osservazioni sulla pena, ma essi dichiararono di rimettersi alla giustizia dell'Assemblea.

L'Assemblea costituitasi in adunanza segreta per l'applicazione della pena, decise che non sarebbesi applicata la pena del carcere e condannò il prevenuto al massimo della multa, votando a scrutinio secreto per appello nominale. Il Presidente pronunciò poscia in seduta pubblica la sentenza, senza richiamare il prevenuto.

188. Nel 1863 avendo il « Journal des Débats » piuttosto vivamente attaccata la maggioranza del Corpo legislativo, il Presidente ricordò nella seduta del 16 novembre, che l'articolo 15 della legge 25 marzo 1822 non era abrogato:

È utile, diss'egli, che si sappia come non sia ancora abrogata la legge che attribuisce ad un corpo deliberante la facoltà di erigersi a Tribunale, e chiamare uno scrittore al suo cospetto, per applicargli una pena proporzionata all'offesa.

Sarebbe errore usare di tale diritto senza moderazione, debolezza non usarne. Non intendo già proporre alla Camera di applicare la legge nella presente circostanza; bensì, forte del vostro consentimento, giacchè nessuno dei componenti questa Camera può avere interesse che il prestigio del Corpo legislativo resti menomato in faccia al Paese, oggi dinanzi a voi dichiaro, a norma degli scrittori, che se simili attacchi si avessero a rinnovare, io pel primo proporrei alla Camera di far uso del diritto che le è attribuito, nell'intento di salvaguardare la propria dignità, e di mantenere inalterata la propria autorità in faccia alla nazione.

189. Nel 7 febbraio 1872 il generale Ducrot depose all'ufficio dell'Assemblea nazionale una proposta, tendente ad autorizzare il Guardasigilli a procedere contro i giornali « L'Indépendant des Pyrénées-Orientales » e « La Constitution ».

Di tale proposta fu immediatamente dichiarata l'urgenza e ordinato il rinvio agli uffici. La Commissione nominata il 9 febbraio, presentò nel 23 dello stesso mese la sua relazione, la quale concludeva per l'autorizzazione del procedimento.

Apertasi nell'11 maggio la discussione sulle conclusioni della Commissione, il generale Changarnier domandò, che l'Assemblea accordando agli

Digitized by Google

articoli incriminati « l'amnistia del disprezzo » passasse all'ordine del giorno. L'on. Fourtou relatore aderì, presentando il seguente ordine del giorno motivato: « L'Assemblea, associandosi alle parole del generale Changarnier passa all'ordine del giorno ».

L'on. Malens, parlando per un richiamo al regolamento, disse che l'Assemblea poteva respingere il progetto per un motivo qualunque, ma non già per l'ordine del giorno, essendo necessaria la votazione per conoscere se l'Assemblea intendeva di passare alla discussione degli articoli.

L'on. Vitet, Vice-presidente distinse tra progetti di legge e progetti di decisione; disse non applicabili al caso le disposizioni del regolamento circa i primi; doversi quindi mettere ai voti l'ordine del giorno.

Jules Favre contestò la regolarità della procedura sostenuta dal Presidente, dicendo:

Tutto che si riferisce agli ordini del giorno è previsto e fissato dal regolamento; l'ordine del giorno segue le interpellanze su cui quest'Assemblea è chiamata a decidere, e non già i progetti di legge o di deliberazione, preparati da una Commissione. Quando una Commissione propone d'accogliere o rigettare un progetto di legge o di decisione, in base al regolamento l'Assemblea non può pronunciarsi se non votando in favore o contro. Sarebbe pericoloso abbandonare a tal punto le disposizioni protettrici del regolamento, potendo accadere che per invalidare moralmente un progetto di legge d'incontestabile utilità, si proponesse un ordine del giorno che ne scemasse completamente il valore. Il regolamento non prevede ordini del giorno motivati che in caso d'interpellanze, quindi vieta di presentare, nel caso concreto, un ordine del giorno.

Contro l'opinione di Favre assai giusta in teoria, stanno due precedenti: quello più sopra notato del 1850 (1) ed uno del 7 febbraio 1872. Il relatore insistè perchè fosse messo ai voti l'ordine del giorno della Commissione; consultata l'Assemblea, esso venne approvato.

190. Nel 1874 avendo il « Figaro » pubblicato nei numeri del 28 febbraio e 1° marzo due articoli offensivi per l'Assemblea nazionale, l'on. Christophle nel 5 marzo domandò d'interpellare il Ministro sul modo con che aveva esercitato i suoi poteri di fronte agli attacchi ed alle minaccie di cui l'Assemblea era stata fatta obbietto. La discussione dell'interpellanza venne fissata per l'indomani. Il 6 marzo dopo i discorsi di Christophle, del duca di Broglie Vice-presidente del Consiglio, di Victor Lefranc e di Rampon, l'Assemblea approvò l'ordine del giorno puro e semplice con 377 voti contro 305.

191. Nell'11 luglio 1874 venne presentata alla presidenza una proposta tendente a far citare dinanzi all'Assemblea uno dei redattori del « Figaro »; essendosi negata l'urgenza a questa proposta, venne rinviata alla Commissione d'iniziativa la quale non presentò alcuna relazione.

(1) Riferito al N. 187.

Digitized by Google

CAPITOLO VI.

ONORI DOVUTI ALLE CAMERE.

192. Giusta il decreto 24 messidoro, anno XII (13 luglio 1804), combinato col decreto 19 aprile 1852, il Senato e la Camera dei deputati hanno la precedenza sovra tutti gli altri corpi costituiti nelle cerimonie pubbliche alle quali sono invitati dal Presidente della Repubblica (1).

Inoltre, in tutte le cerimonie civili e religiose aventi carattere *pubblico*, devono essere riservati posti d'onore pei membri del Senato o della Camera dei deputati che si presentassero rivestiti delle loro insegne (2).

Quando le Camere prendono parte in corpo ad una cerimonia pubblica (3) vengono scortate da una guardia a cavallo, od in mancanza, da una guardia a piedi, ripartita davanti, dietro ed ai fianchi del corteggio. Le scorte sono composte per ogni Camera di uno squadrone di truppa a cavallo (4). Similmente una scorta d'onore accompagna la Presidenza di ciascuna delle due Camere allorchè si porti dal Presidente della Repubblica o ad una pubblica cerimonia (5).

A termini dell'art. 338 del decreto 13 ottobre 1863, le sentinelle debbono presentare le armi ai senatori e ai deputati; attualmente non avendo i componenti delle Camere alcuna speciale divisa, questa disposizione non può essere applicata (6).

(1) In nessun caso le precedenze e gli onori accordati ad un intero corpo, possono spettare individualmente ai suoi componenti (D. 24 messidoro, anno XII, T. I, art. 3).

(2) C. I. 6 luglio 1859.

(3) L'art. 1 (Tit. VII) del regolamento — legge 28 giugno — 13 agosto 1814 stabiliva che le Camere non avessero mai a mostrarsi in corpo, fuori dal luogo delle loro sedute; tale disposizione non venne riprodotta nelle leggi successive. Così da molti anni i componenti delle Camere partecipano sempre *individualmente* alle cerimonie pubbliche.

(4) D. 13 ottobre 1863, art. 347.

(5) Per gli onori dovuti ai Presidenti delle due Camere nell'interno del Palazzo legislativo, vedi Lib. V, § 4.

(6) Il « Bollettino ufficiale » del Ministero della giustizia pel 1876 porta la classificazione dei corpi costituiti, quale risulta dalle disposizioni combinate dei decreti 24 messidoro, anno XII, 19 aprile 1852 e 28 dicembre 1875. In essa figura al primo posto il Senato, indi la Camera dei deputati. Nella distribuzione delle bandiere all'esercito, che ebbe luogo nel 14 luglio 1880, i Presidenti del Senato e della Camera dei deputati erano collocati rispettivamente a destra e a sinistra del Presidente della Repubblica: ed a destra e sinistra della tribuna presidenziale erano collocate due tribune speciali, riservate rispettivamente ai senatori e ai deputati.

Digitized by Google

193. Durante le sessioni, le morti dei senatori e dei deputati vengono annunciate in seduta dal Presidente dell'Assemblea alla quale apparteneva il defunto; in generale il Presidente non fa elogio funebre, ma esprime il rammarico dell'Assemblea.

194. Presso il Corpo legislativo e l'Assemblea nazionale del 1871 non era d'uso che il Presidente avesse ad annunciare le morti *dei deputati seguite* durante le vacanze parlamentari; il Presidente rendeva noto solamente il decesso al Ministro dell'interno ed indirizzava al più prossimo parente del defunto una lettera di condoglianza. La stessa pratica venne seguìta alla Camera dei deputati; ma nella seduta del Senato 9 febbraio 1878 un tale modo di procedere venne criticato dall'on. Mailliet il quale chiese che in tutti i casi possibili e quando pure il Senato non fosse in seduta al momento della morte d'un senatore, il Presidente ne avesse ad annunziare il decesso nella prossima riunione dell'Assemblea. Il Presidente, on. D'Audiffret-Pasquier, rispose:

Ecco l'uso a noi trasmesso dai nostri predecessori dell'Assemblea nazionale. Non si fa elogio funebre. Nel caso in cui il Presidente sia obbligato a dare l'annunzio della morte d'un collega, si è introdotto naturalmente l'uso di aggiungere l'espressione del nostro rammarico; ma quando il Presidente non deve annunciare la notizia della morte d'un senatore, non si usa parlare del defunto.

Se il Senato voglia conformarsi alla tradizione della Camera dei Pari, e che il Presidente o uno dei suoi colleghi sia incaricato di far l'elegio dei senatori defunti può statuirlo. Ma io richiamerò i precedenti. Nel 10 di maggio 1876 il Senato sedeva; morirono il giorno 11 Aicard, Esquirou il 12; Ricard fu seppellito il 15 ed il Senato tenne seduta il giorno stesso delle esequie. Il Presidente non fe' cenno della morte di Ricard seguendo le tradizioni dell'Assemblea nazionale. Crede il Senato che nel caso in cui non si potesse fargli la comunicazione ufficiale della morte d'un senatore, oppure fossimo in vacanza, il Presidente sia incaricato di farla alla prima seduta successiva?

Non essendosi fatta alcuna obbiezione, il Presidente dichiarò che d'allora in poi si sarebbe fatto appunto a quel modo.

L'uso d'annunziare il decesso dei senatori morti durante l'intervallo delle sessioni o le proroghe, s'introdusse in Senato dopo il 28 ottobre 1878, giusta la decisione del 9 febbraio 1878 succitata.

Alla Camera dei deputati si mantenne la regola di non aprire le sessioni con orazioni funebri e di non annunciare le morti dei deputati avvenute nelle epoche in cui la Camera non si trova riunita.

195. Quando nella città ove ha sede il potere legislativo, prima a Versailles, ora a Parigi (1), hanno luogo le esequie d'un senatore o d'un

(1) Dalla sua riunione a Versailles, nel 20 marzo 1871, fino al 1873 l'Assemblea nazionale non aveva reso gli onori funebri che ai deputati morti a Versailles; nel 1873 s'era introdotto l'uso di mandare deputazioni ai funerali dei membri decessi

Digitized by Google

deputato, il Presidente estrae a sorte una deputazione che rappresenta la Camera alla cerimonia funebre.

A termini dell'art. 149 del regolamento della Camera dei deputati, il Presidente o un Vice-presidente e due Segretari fanno necessariamente parte della rappresentanza: l'art. 138 del regolamento del Senato si limita a dire: « Un Vice-presidente e due Segretari fanno necessariamente parte di ogni deputazione ». Si usa inoltre aggiungere agli altri membri della presidenza uno dei Questori (1).

196. Il Questore incaricato del servizio militare informa il comandante di piazza del giorno ed ora delle esequie, perchè siano resi al defunto gli onori militari giusta l'art. 364 del decreto 13 ottobre 1863 che stabilisce:

Si metteranno sotto le armi un battaglione di fanteria o due squadroni di cavalleria sotto il comando di un colonnello o di un capitano di vascello:

. . . . . .

Per i senatori e pei deputati al Corpo legislativo in funzione, decessi durante la sessione nella città ove ha sede il Corpo di cui fanno parte.

197. Gli onori funebri prescritti con quest'articolo sono resi giusta le disposizioni del decreto 13 ottobre 1863, agli art. 374, 375, 376, 382, 383, 384, 386 e 387.

Le truppe fanno il servizio d'onore alla chiesa e marciano coll'arma sotto il braccio, circondando il carro funebre; le aquile e le bandiere, tamburi od altro sono velate e coperte di nero. Sul carro funebre sono deposte le insegne, armi e

a Parigi. Quest'uso venne abbandonato alla fine del 1875 e non fu più ripreso. Oggi il Senato e la Camera dei deputati applicano strettamente l'articolo 364 del decreto 13 ottobre 1863 che stabilisce doversi rendere gli onori funebri ai senatori e deputati in funzione, decessi *nella città ove ha sede il corpo di cui fanno parte.*

Venne tuttavia fatta eccezione per F. V. Raspail che era il più vecchio fra i deputati e che aveva presieduto la prima seduta nel 1876. Non si poterono rendere a lui gli onori militari ostandovi il testo formale del decreto del 1873; ma la rappresentanza della Camera si portò ad Arcueil-Cachan ove egli era morto, e ne accompagnò la salma al cimitero del Père-Lachaise (13 gennaio 1878).

(1) Le Camere mandano rappresentanze ai funerali dei loro componenti in virtù di un uso che rimonta all'origine delle Assemblee: così vi fu una rappresentanza della Costituente ai funerali di Mirabeau; ma fino ai dì nostri nessuna disposizione di legge o di regolamento prescrive l'invio di rappresentanze parlamentari ai funerali dei deputati.

Le Camere non mandano rappresentanze ai funerali di quelli fra i loro componenti che abbiano espresso il desiderio d'essere seppelliti senza alcuna pompa (C. D. 29 giugno 1847; S. 28 dicembre 1869). Le rappresentanze della prima Costituente non erano estratte a sorte, ma prese in ordine alfabetico in modo che ognuno a sua volta potesse parteciparvi (R. 29 luglio 1879, cap. V).

Oggidì gli articoli 137 del regolamento del Senato e 148 di quello della Camera dei deputati stabiliscono che le rappresentanze siano designate a sorte; il numero dei loro componenti viene fissato dalla Camera. Le deputazioni per lungo tempo si composero di 12 membri; attualmente sono di 25.

Digitized by Google

decorazioni del defunto. I cordoni della bara sono tenuti da persone eguali in rango, o immediatamente inferiori al defunto. Si tirano salve di cannone all'entrata ed uscita di chiesa (1). Al cimitero la truppa designata a rendere gli ultimi onori fa fuoco al momento che si cala la bara, e quindi sfila (2) dinanzi alla tomba. Gli onori non si rendono che una sola volta. Non si distaccano truppe per rendere onori funebri; se l'infanteria venga sostituita da cavalleria, questa fa il servizio a piedi, a meno che non vi concorra tutta la guarnigione.

198. Sotto l'Impero furono resi gli onori militari in ordine al decreto 24 messidoro, anno XII, al senatore Vieillard seppellito civilmente nel 22 maggio 1857 (3).

Nel 20 giugno 1873 in occasione del funerale civile di Brousses deputato per l'Aude, l'art. 364 del decreto del 1863 (4) non ebbe che un'incompleta esecuzione, essendosi ritirata la maggior parte della deputazione dell'Assemblea ed il distaccamento militare, appena levata la salma. Due soli membri della rappresentanza, Toupet des Vignes e il generale de Chabron, accompagnarono il convoglio funebre fino al cimitero.

Questo fatto venne ricordato nella seduta del 24 giugno da Le Royer che svolse un'interpellanza generale pei funerali civili.

Per rispetto alla libertà di coscienza, egli diceva, non parlerò dell'atto compiuto da qualcuno dei miei colleghi; intendo però di avere spiegazioni di quello compiuto dal Governo coll'ordinare il ritiro dei due squadroni di truppa. Forse, come ci si assicura, si è deliberato in Consiglio dei Ministri di non rendere gli onori a coloro che vogliano essere seppelliti civilmente? La legge non distingue tra opinione e opinione, ed essa fu a tal punto manifestamente violata, perchè rende gli onori al rappresentante del popolo, al componente il Corpo legislativo. Se poi, come mi si dice, il precedente Ministro della guerra, abbia diramato una circolare in senso contrario alla legge, essa non può essere che nulla.

Il generale Barail, Ministro della guerra, rispose che due squadroni di corazzieri si erano ritirati conforme alle disposizioni dell'art. 374, il quale dispone « che le truppe accompagnino la salma alla chiesa e di là direttamente al cimitero ». Siccome la salma non si condusse in chiesa, non era il caso d'andare al cimitero.

Non isvolgendosi l'interpellanza in particolare sul funerale dell'onore-

(1) Non si fanno salve di cannone per i senatori e deputati, ma talvolta si trovano fra essi ufficiali generali che vi hanno diritto.

(2) Le salve di moschetteria quali onori funebri, sono esclusivamente stabilite pei Ministri di guerra e marina, marescialli ed ammiragli, ufficiali generali, ecc. dell'esercito di terra e di mare.

(3) Nel novembre 1869, a Saint-Beuve, senatore vennero fatti funerali civili; ma siccome egli aveva espressamente desiderato che non gli fossero rese onoranze ufficiali, il Senato non potè inviare alcuna deputazione a rendergli gli ultimi onori.

(4) Riferito al N. 196.

Digitized by Google

vole Brousses, l'Assemblea non venne chiamata a pronunciarsi se approvasse o biasimasse la condotta del Ministro della guerra.

199. Nuove difficoltà si sollevarono nel 1876 sull'applicazione del decreto del 1863 nei casi di funerali civili. Per mettervi fine, il Ministro dell'interno presentò alla Presidenza della Camera dei deputati nel 23 novembre 1876 un progetto tendente a non far rendere gli onori funebri che ai militari in attività di servizio (1).

Essendosi la Commissione nominata dalla Camera, mostrata sfavorevole a questo progetto, il Governo lo ritirò con un decreto nella seduta 2 dicembre 1876. Nella stessa seduta, l'on. Laussedat formulò una domanda di interpellanza sulla questione del regolamento per gli onori funebri e depose il seguente ordine del giorno:

La Camera, convinta che nell'applicazione che quind'innanzi si avrà a fare dei decreti relativi agli onori funebri, il Governo saprà far rispettare i due principii della libertà di coscienza e dell'eguaglianza dei cittadini senza distinzione — passa all'ordine del giorno.

Quest'ordine del giorno venne approvato con 557 voti contro 51 (2).

Nel 4 giugno 1880 il generale Farre, Ministro della guerra, indirizzò ai governatori di Parigi e di Lione e ai comandanti i corpi d'esercito una circolare, per togliere ogni difficoltà d'interpretazione intorno agli onori funebri. Si stabilisce con essa l'accompagnamento della salma fino all'ultima dimora senza tener conto delle credenze religiose e ciò in omaggio alla libertà di coscienza.

200. Quando le Camere non sono in sessione, non viene resa ai senatori e ai deputati alcuna onoranza ufficiale (3). Soltanto si usa spedire ai colleghi

(1) Questo progetto era così concepito:
« Gli onori funebri quali sono stabiliti dal decreto del 24 messidoro, anno XII, e dal decreto 13 ottobre 1863, continueranno ad essere resi ai militari d'ogni grado in attività di servizio al momento della loro morte. I decreti summenzionati non sono applicabili ai membri della Legione d'onore, nè ai funzionari dello Stato, d'ordine civile ».

(2) Sulla questione dei funerali dei membri delle Camere, si può anche consultare l'incidente sollevato dal barone de Lareinty nella seduta del Senato 16 maggio 1876 in proposito a quelli dei senatori Esquirou e Ricard.

(3) Quando le Assemblee sono permanenti, come quella del 1871, gli onori debbono essere resi anche durante le proroghe. Ma siccome non è possibile, assente l'Assemblea, estrarre a sorte una rappresentanza, il Presidente fa inserire nel « Giornale ufficiale » una nota che annuncia il giorno e l'ora dei funerali e indica essere riservati i posti così per i membri della Presidenza quanto per quelli della Commissione permanente e per i rappresentanti che vi volessero assistere. Inoltre sono indirizzati, per cura della Questura, ai membri della Presidenza quelli della Commissione permanente ed ai deputati presenti a Parigi od a Versailles, avvisi conformi alla nota pubblicata nel « Giornale ufficiale ».

Digitized by Google

presenti a Parigi e Versailles un avviso indicante il giorno e l'ora dei funerali, senza alcun invito.

201. Volendo le Camere che gli ultimi onori vengano sempre resi degnamente ai loro componenti, già da molto tempo hanno deciso che le spese pei funerali dei deputati, siano messe nel loro particolare bilancio. Nell'adunanza segreta del 14 settembre 1814 la Camera decise:

Le spese funebri relative alle morti dei componenti la Camera nel corso delle sessioni, saranno sopportate dalla cassa amministrativa, a titolo di spese impreviste e secondo la tariffa delle pompe funebri sotto la rubrica di 2ª classe.

Tale decisione venne applicata per la prima volta nel 31 dicembre 1814; pei funerali di un deputato venne pagata direttamente all'intraprenditore delle pompe funebri la somma di fr. 617,17.

202. Da quel tempo in poi la somma destinata dalla Camera per i funerali dei deputati fu di 1200 fr. e venne pagata non più alla direzione delle pompe funebri, ma alle vedove od eredi dei deputati defunti e sopra loro domanda. Le antiche usanze vennero mantenute anche nelle ultime Legislature; nella seduta 19 marzo 1878 la Camera prese una risoluzione di cui l'art. 6 è così concepito:

Viene allogata una indennità di 1200 franchi per titolo spese funebri, alle famiglie dei deputati defunti, quando esse ne facciano dimanda.

CAPITOLO VII.

DELLE INSEGNE PARLAMENTARI.

203. I componenti delle Assemblee hanno quasi sempre indossata una divisa, o portate insegne destinate a farli riconoscere nelle cerimonie pubbliche, alle quali assistano, o nelle missioni che loro possano essere affidate.

Una nota del 27 aprile 1789, redatta per cura del Gran Maestro delle cerimonie, regolava minutamente il costume dei deputati agli Stati Generali, giusta l'ordine cui appartenevano.

204. Nel 15 ottobre 1789, la Costituente decretò che i deputati non avessero più ad essere distinti da un costume particolare. L'Assemblea legislativa introdusse l'uso delle insegne parlamentari. Nella seduta del 12 luglio 1792 decise che i rappresentanti dovessero portare così nel luogo delle loro sedute, come quando facessero parte d'una deputazione, un nastro

Digitized by Google

tricolore a tre capi dorati, disposto a croce; a questo nastro erano attaccate le tavole della legge consistenti in un libro dorato ed aperto; sopra l'uno dei foglietti del libro si leggevano le parole *diritti dell'uomo*, sull'altro *Costituzione*.

Non pare che i membri della Convenzione abbiano mai portato un costume, tranne nella celebre festa dell'Ente Supremo, organizzata e presieduta da Robespierre il 20 pratile, anno II.

205. La legge della Convenzione nazionale 3 brumaio, anno IV (25 ottobre 1795), impose ai componenti del Corpo legislativo il più incomodo e ridicolo dei costumi; eccone la descrizione:

Consiglio dei Cinquecento: La vesta lunga e bianca, la cintura bleu, il mantello scarlatto (tutto in lana), il tôcco di velluto bleu.

Consiglio degli Anziani: La stessa forma di vestito: la vesta in bleu-violetto, la cintura scarlatta, il mantello bianco (il tutto in lana); il tôcco in velluto dello stesso colore della vesta. Questi vestiti erano ornati di ricami colorati.

206. Poco soddisfatti di un simile travestimento, i successori della Convenzione non si curarono d'applicare la legge 3 brumaio e nell'anno VI il Consiglio dei Cinquecento adottò la seguente risoluzione approvata dal Consiglio degli Anziani.

Il costume dei rappresentanti del popolo viene regolato come segue: Abito francese, colore bleu nazionale, chiuso e oltrepassante il ginocchio; cintura di seta tricolore a frangie d'oro, mantello scarlatto alla greca, ornato di ricami in lana; berretto di velluto, con pennacchietto tricolore (1).

207. La legge del 3 nevoso, anno VIII (29 dicembre 1799), regolò il costume dei deputati e dei tribuni come segue:

Il costume dei componenti il Corpo legislativo consiste in un abito chiuso, colore bleu nazionale, con fodera dello stesso colore, colletto e paramani ricamati in oro, cintura tricolore con frangie d'oro, cappello francese con ghiande in oro. — Il costume dei tribuni consiste in un abito chiuso, colore bleu-chiaro, con fodera dello stesso colore, colletto e paramani ricamati in argento, cintura tricolore con frangie d'argento, cappello francese con ghiande d'argento. — Gli abiti dei componenti il Corpo legislativo e il Tribunato, saranno in velluto nell'inverno, in seta nell'estate.

208. La spesa per il costume era a carico di ciascun membro. Nella seduta del Tribunato nel 12 nevoso, anno VIII, l'on. Duveyrier criticò vivamente la legge del 30 nevoso e si sforzò di dimostrare l'inutilità di un costume per i componenti di un'Assemblea deliberante (2).

Il Tribunato non aveva il potere di modificare la legge del 3 nevoso, ma gli argomenti di Duveyrier lo persuasero a non imitare il Corpo legis-

(1) L. 29 brumaio, anno VI (19 novembre 1797).
(2) *Arch. Parl.* di Mavidal e Laurent, 2ª serie, t. I, p. 14.

Digitized by Google

lativo il quale, coll'art. 82 del suo regolamento del 27 nevoso, decise che il costume fosse obbligatorio durante le sedute.

209. Il costume venne mantenuto dalla Ristorazione per i membri delle due Camere. Il regolamento del 28 giugno - 13 agosto 1814, deliberato e promulgato come legge dello Stato, annunciava nel suo art. 3 che l'abito di cerimonia dei Pari e quello dei deputati sarebbero stati regolati con disposizioni speciali. Conseguentemente gli art. 79 e 80 del regolamento della Camera dei Pari ne descrivevano il costume nei termini seguenti:

I Pari indossano il mantello e l'abito di cerimonia nelle solennità e in tal caso la lettera di convocazione indica l'obbligo di portarlo. — L'abito dei Pari, nelle sedute ordinarie, è l'abito francese bleu, colletto diritto con fiordalisi ricamati in oro, paramani ricamati come il colletto, bottoni d'oro, mantello d'ermellino, cappello a tre punte, e spada (1).

210. Un'ordinanza del 20 aprile 1821 stabilì un costume speciale per la Camera dei Pari sedente quale Alta Corte di giustizia:

I Pari di Francia se seggono in Corte di giustizia portano l'abito seguente: zimarra di seta *bleu de roi*, piccoli bottoni e bottoniere d'oro, maniche larghe a paramani aperti con bottoni e bottoniere, mantelletta d'ermellino con ghiande d'oro, bavero di merletto, tôcco di velluto *bleu de roi* con orlatura d'ermellino, sormontata dalla corona del titolo ricamata in oro. — Il Procuratore generale presso la Corte dei Pari porta la zimarra, la mantelletta e il bavero come i Pari, tôcco orlato d'ermellino e un doppio gallone d'oro. — Gli Avvocati generali, i Sostituti, il Cancelliere capo e il suo aggiunto portano la zimarra in seta *bleu de roi* come i Pari con colletto d'ermellino, senza mantelletta; il loro tôcco è orlato di ermellino con un solo gallone d'oro. — I commessi cancellieri portano la zimarra di seta *bleu de roi* e il tôcco senza galloni.

211. La Camera dei deputati conservò dapprima il costume degli antichi membri del Corpo legislativo; il 12 settembre 1815 un'ordinanza lo modificò nel modo seguente:

L'abito dei deputati sarà di color *bleu de roi*, abbottonato sul davanti, con bottoni bianchi portanti tre fiordalisi e ornato al colletto e alle maniche con un ricamo di fiordalisi d'argento.

L'art. 19 del regolamento della Camera 25 giugno 1814 impose ai deputati l'obbligo di portare il costume durante le sedute. In conseguenza fu rifiutata la parola nel 27 febbraio 1821 e 3 febbraio 1822 ai deputati Demarçay e Dudon che si erano presentati senza costume.

(1) Un'ordinanza del 25 agosto 1817 stabiliva che i Pari avessero « il diritto esclusivo di collocare i loro stemmi gentilizi sopra un mantello azzurro foderato d'ermellino e di contrassegnarli con una corona di Pari, o berretto azzurro circondato d'ermellino e sormontato di un fiocco d'oro ».

Digitized by Google

212. Nel 1830 il costume non fu più obbligatorio; nel 1838 Baude e Mangin d'Oms presentarono delle proposte tendenti a ristabilire l'obbligatorietà del costume. Queste proposte furono respinte. Ad onta di questo precedente che provava come l'uso del costume fosse antiquato, il Governo provvisorio del 1848 credette di dover prendere la seguente decisione:

Il Governo provvisorio, considerando che il principio d'eguaglianza implica la uniformità del vestito per i cittadini chiamati alle stesse funzioni, — decreta: I rappresentanti del popolo porteranno l'abito nero, il panciotto bianco a risvolti, calzone nero e una cintura tricolore in seta, guernita d'una frangia in oro a trina. Sul petto a sinistra porteranno un nastro rosso sul quale saranno disegnati i fasci della Repubblica (1).

213. Tale costume venne portato da un solo rappresentante. L'art. 73 del regolamento della Costituente gli sostituì le semplici insegne.

I rappresentati, nelle sedute, portano all'occhiello un segno distintivo conforme al modello, consistente in un nastro rosso a ricami bianchi e bleu, ornato dei fasci della Repubblica, sormontati dalla mano della Giustizia. Nelle cerimonie esterne i rappresentanti portano inoltre una sciarpa tricolore a frange d'oro sospesa alla spalla dritta e passante sotto il braccio sinistro.

214. L'art. 129 del regolamento della Legislativa riprodusse le stesse disposizioni, facendo tuttavia sparire l'obbligo di portare la decorazione durante la seduta, e la sciarpa nelle cerimonie pubbliche.

215. Dopo il colpo di Stato, due decreti del Presidente della Repubblica in data 21 febbraio e 11 marzo 1852, non inseriti nel « Bollettino delle leggi », risuscitarono il costume. Pei senatori la grande tenuta era: abito bleu in forma di *frac* con grandi bottoni d'oro, panciotto bianco, calzone bianco con fascia d'oro, cappello in feltro con piume bianche, spada dorata con impugnatura di madreperla sormontata da un'aquila. Quella pei deputati era simile, tranne pel cappello, che era ornato di piume nere.

I senatori sedevano in costume, pena inutile dacchè le sedute erano segrete. Nell'adunanza segreta del Corpo legislativo 5 aprile 1852, venne deciso che il costume non sarebbe obbligatorio nelle sedute.

216. Dopo il 1871 non venne più ristabilito il costume; l'Assemblea nazionale riprese il regolamento della Legislativa. Le Camere attuali hanno regolato la questione delle insegne nel modo seguente:

I senatori portano le insegne quando sono in missione, nelle cerimonie pubbliche e in tutte le circostanze ov'abbiano a far riconoscere la loro qualità.
Tali insegne sono determinate dalla Presidenza del Senato (2).

(1) D. 30 aprile 1848.
(2) Regol. del Senato, art. 139.

Digitized by Google

Le insegne dei deputati consistono in una decorazione ornata dei fasci della Repubblica, sormontati dalla mano della Giustizia, e in una sciarpa tricolore a frange d'oro portata in croce (1).

Le insegne vengono rilasciate ai senatori e deputati dopo la loro convalidazione; inoltre viene coniata una medaglia d'argento col nome di ciascun senatore e deputato, la quale serve a constatare l'identità dei membri delle due Camere.

CAPITOLO VIII.

DELLE INCOMPATIBILITÀ LEGISLATIVE.

217. Il principio della separazione dei poteri e la necessità d'assicurare l'indipendenza dei rappresentanti del popolo hanno fatto stabilire, sotto tutti i regimi, alcune incompatibilità fra il mandato legislativo e certe funzioni pubbliche.

Nel principiare i suoi lavori, la Costituente interdisse ai suoi componenti d'accettare dal Governo nessun ufficio, neppur quello di Ministro; nessun dono, pensione, stipendio od impiego, nemmeno rassegnando le proprie dimissioni (2).

Tale divieto non si estendeva ai deputati supplenti (3); e venne riprodotto nella Costituzione del 14 settembre 1791, la quale stabilì che un deputato non potesse essere nominato funzionario pubblico se non trascorsi *due anni* dalla cessazione del mandato (4).

La Costituzione previde inoltre il caso di un funzionario eletto deputato:

Saranno obbligati di optare i Ministri e gli altri agenti del potere esecutivo revocabili, i commissari alla tesoreria nazionale, i percettori e ricevitori delle contribuzioni dirette, i preposti alla esazione ed alle regie delle contribuzioni indirette e ai demani nazionali, e coloro che sotto qualsiasi denominazione sieno addetti a qualche impiego della casa militare e civile del re.

Saranno pure tenuti ad optare gli amministratori, sotto-amministratori, ufficiali municipali e i comandanti delle guardie nazionali. — La qualità di funzionario giudiziario sarà incompatibile con quella di rappresentante della nazione per tutta la durata della legislatura (5).

La Commissione decretò a sua volta che tutte le funzioni pubbliche sono incompatibili con quelle di rappresentanti della nazione (6).

(1) Reg. della Cam. dei Dep., art. 153.
(2) D. 7 novembre 1789; 26 gennaio 1790.
(3) D. 17 settembre 1790.
(4) Tit. III, cap. II, sez. 4ª, art. 2.
(5) Tit. III, cap. I, art. 4 e 8.
(6) D. 25 settembre 1792.

Digitized by Google

L'art. 47 della Costituzione dell'anno III dichiarò incompatibile la qualità di membro del Corpo legislativo coll'esercizio di qualsiasi altra funzione pubblica.

218. All'indomani del colpo di Stato del brumaio, i Consigli derogarono a tali principi; l'articolo 7 della legge 19 brumaio, anno VIII (10 novembre 1799), era così concepito:

I componenti il Corpo legislativo possono senza perdere la loro qualità di rappresentanti del popolo, essere impiegati come Ministri, agenti diplomatici, delegati della Commissione consolare esecutiva *e in tutte le altre funzioni civili.* Essi sono anzi *invitati ad accettarle in nome del pubblico bene.*

La Costituzione consolare non istabilì incompatibilità che pei senatori, i quali erano « perpetuamente ineleggibili a qualsiasi altra funzione pubblica » (1).

219. La Carta del 1814 e la legge elettorale del 5 febbraio 1817 non fecero parola della questione delle incompatibilità; la presenza alla Camera di moltissimi funzionari, la frequente promozione di deputati ad impieghi pubblici furono lamentate dal partito liberale durante tutto il regime della Ristaurazione.

Un mese dopo sorta la Monarchia di luglio, le due Camere, in esecuzione dell'art. 69 della Carta emendata, approvarono una legge che sottometteva alla rielezione i deputati promossi ad impieghi pubblici stipendiati (2).

Inoltre l'articolo 64 della legge elettorale 19 aprile 1831 stabilì alcune incompatibilità fra le funzioni di deputato e quelle dei prefetti, dei sottoprefetti, dei ricevitori generali e speciali delle finanze e dei tesorieri.

220. Il decreto 5 marzo 1848, col quale il Governo provvisorio convocava la Costituente, non stabilì incompatibilità. L'articolo 28 della Costituzione 4 novembre 1848 riprodusse le disposizioni generali proibitive della Costituzione 1791: esso era redatto nel seguente modo:

Ogni impiego pubblico retribuito è incompatibile col mandato di rappresentante del popolo. Nessun membro dell'Assemblea nazionale può, durante la legislatura, essere nominato o promosso ad impieghi pubblici stipendiati, i titolari dei quali siano scelti liberamente dal potere esecutivo. Le eccezioni alle disposizioni dei due paragrafi precedenti saranno determinate dalla legge organica elettorale.

I termini di questo articolo parevano comprendere nelle incompatibilità anche le funzioni di Ministro; ma la legge elettorale del 15 marzo 1849 le eccepì, giusta la disposizione del paragrafo ultimo (3).

(1) C. 22 frimaio, anno VIII (13 dicembre 1799), art. 18.
(2) Questa legge porta la data del 12 settembre 1830.
(3) Gli articoli 84 a 89 della legge 15 marzo 1849 applicarono l'art. 28 della Costituzione.

Digitized by Google

221. L'articolo 44 della Costituzione 14 gennaio 1852 stabilì un'incompatibilità fra il mandato di deputato e le funzioni di Ministro. Le altre incompatibilità furono determinate non già dalla Costituzione ma dal decreto organico 2 febbraio 1852 di cui l'articolo 29 portava:

Ogni impiego pubblico retribuito è incompatibile col mandato di deputato al Corpo legislativo. Ogni funzionario stipendiato eletto deputato al Corpo legislativo sarà ritenuto dimissionario pel solo fatto della sua ammissione quale membro del Corpo stesso, se non abbia optato prima della verifica della sua elezione. Ogni deputato al Corpo legislativo è ritenuto dimissionario pel solo fatto dell'accettazione di un impiego pubblico stipendiato.

I redattori del decreto del 1852 avevano omesso di aggiungere dopo « ogni impiego pubblico retribuito » le parole « dall'erario dello Stato ». Ne erano insorte parecchie difficoltà nelle verifiche dei poteri; ma la giurisprudenza aveva ammesso che l'incompatibilità doveva intendersi per gli impieghi *stipendiati dallo Stato;* onde si era riconosciuto che non vi poteva essere incompatibilità fra il mandato di deputato e le funzioni di direttore d'un banco, d'amministratore ferroviario (1), di direttore del Credito fondiario (2).

L'articolo 3 del senatoconsulto 8 settembre 1869, riprodotto poscia nella Costituzione dell'8 maggio 1870, stabilì che i Ministri potessero essere membri del Senato e del Corpo legislativo.

222. Convocando gli elettori per la nomina dell'Assemblea del 1871, il Governo della difesa nazionale richiamò in vigore una parte delle disposizioni della legge 15 marzo 1849, ma sospese provvisoriamente gli effetti dell'articolo 84, relativo alle incompatibilità (3).

Quando l'Assemblea fu riunita, giudicò necessario di proteggersi con le stesse garanzie delle Camere precedenti; nel 25 aprile 1872 emise una legge che vietava ai suoi componenti d'accettare impieghi pubblici stipendiati, la quale riduceva il numero delle eccezioni ammesse nel 1849, e che aggiungeva non poter essere i deputati nominati o promossi nell'ordine della Legione d'onore, se non per fatti di guerra (4). Decise inoltre coll'ar-

(1) C. L. 10 novembre 1863 (el. di Bussierre).
(2) C. L. 21 novembre 1863 (el. di Soubeyran).
(3) D. 29 gennaio 1871, art. 4, § 2.
(4) Ecco il testo della legge 25 aprile 1872:
« ART. 1. — Nessun membro dell'Assemblea nazionale potrà durante il suo mandato essere chiamato a coprire impieghi pubblici retribuiti, nè, se sia già funzionario, ottenere una promozione.
« In caso di dimissione data da un membro dell'Assemblea, le interdizioni continueranno ad essere applicate al dimissionario durante i sei mesi successivi alla dimissione o fino allo scioglimento dell'Assemblea, se abbia luogo prima dell'espiro dei sei mesi.
« ART. 2. — Sono eccettuati dalle disposizioni dell'articolo precedente:
1° gli impieghi dati in seguito a concorso od elezione;

Digitized by Google

ticolo 3 della legge 24 maggio 1872, che i consiglieri di Stato — eletti allora dall'Assemblea — non potrebbero essere scelti fra i deputati anche dimissionari, a meno che non fossero trascorsi 6 mesi fra la dimissione e l'elezione.

223. Le leggi organiche attualmente in vigore hanno stabilite incompatibilità assai meno ristrette pel Senato che per la Camera dei deputati; esse hanno in ispecial modo allontanato dalla Camera dei deputati l'elemento militare che può essere rappresentato al Senato. L'articolo 20 della legge organica 2 agosto 1875 sull'elezione dei senatori è così concepito:

V'ha incompatibilità fra le funzioni di senatore e quelle di consigliere di Stato e di referendario, di prefetto e sotto prefetto ad eccezione del Prefetto della Senna e del Prefetto di polizia; di membro della Corte d'appello e dei Tribunali di prima istanza, ad eccezione del Procuratore generale presso la Corte di Parigi del tesoriere generale, del ricevitore speciale, di funzionario ed impiegato delle amministrazioni centrali dei Ministeri.

L'articolo 8 della legge organica 30 novembre 1875 sull'elezione dei deputati stabilisce in modo generale che « l'esercizio delle funzioni pubbliche *retribuite sui fondi dello Stato* è incompatibile col mandato di deputato ». Ed aggiunge:

In conseguenza, ogni funzionario eletto deputato sarà sostituito da altro se negli otto giorni successivi alla verifica dell'elezione, non abbia fatto conoscere che non accetta il mandato di deputato (1).

Sono eccettuate dalle disposizioni che precedono le funzioni di Ministro, Sotto-segretario di Stato, Ambasciatore, Ministro plenipotenziario, di Prefetto della Senna, di Prefetto di polizia, di Primo Presidente della Corte di cassazione, di Primo Presidente della Corte dei conti, di Primo Presidente della Corte d'appello

« 2° le funzioni di Ministro, Sotto-segretario di Stato, Ambasciatore, Ministro plenipotenziario, e Prefetto della Senna.

« ART. 3. — I componenti l'Assemblea nazionale potranno essere incaricati del Governo di missioni straordinarie e temporanee all'interno e all'estero.

« ART. 4. — Gli ufficiali d'ogni grado ed arma, eletti a rappresentanti, saranno considerati in missione, fuori dei quadri per tutta la durata del loro mandato.

« ART. 5. — I deputati non possono essere nominati o promossi nell'ordine della Legione d'onore, tranne per fatti di guerra ».

I quattro primi articoli di questa legge, non si applicavano, come l'indica il testo stesso, che « ai membri dell'Assemblea nazionale ». — Per quanto riguarda l'art. 5 sebbene vi si riscontri il termine generale « i deputati » venne pure riconosciuto che il suo effetto era limitato ai membri dell'ultima Assemblea. Con decreto del 18 luglio 1876 venne nominato grande ufficiale della Legione d'onore il duca Decazes *deputato* e Ministro degli affari esteri. Quella nomina mosse Raoul Duval a fare nella seduta della Camera dei deputati del 22 luglio 1876 una proposta tendente a rinnovare le disposizioni proibitive della legge 25 aprile 1872. Quella proposta venne rinviata all'esame d'una Commissione; lo scioglimento della Camera dei deputati avvenuto il 25 giugno 1877 non permise che avesse seguito.

(1) « Nelle funzioni in cui il grado è distinto dall'impiego, il funzionario, coll'accettazione del mandato di deputato, rinuncia all'impiego e non conserva che il grado » (L. O., 30 novembre 1875, art. 10, § 5).

Digitized by Google

di Parigi, di Procuratore generale presso la Corte di cassazione, di Procuratore generale presso la Corte dei conti, di Procuratore generale presso la Corte d'appello di Parigi, di Arcivescovo e Vescovo, Pastore presidente del Concistoro, nelle circoscrizioni concistoriali il capoluogo delle quali conta due o più pastori; Gran Rabbino del Concistoro centrale, Gran Rabbino del Concistoro di Parigi.

L'articolo 9 della legge stessa estende il beneficio delle eccezioni ai professori titolari delle cattedre che furono concesse a concorso o dietro presentazione dei Corpi scientifici presso i quali erano rimaste vacanti.

A termini dell'art. 8 della legge organica 30 novembre 1875 « l'esercizio delle funzioni pubbliche retribuite dallo Stato è incompatibile col mandato di deputato ».

L'articolo stesso enumera una serie di funzioni eccettuate dalle disposizioni proibitive della legge. La funzione di Presidente della Repubblica non essendo compresa nel numero delle eccezioni, è impossibile cumulare il titolo di Presidente della Repubblica col mandato di deputato.

Conseguentemente Giulio Grévy, deputato pel Giura, venne considerato come decaduto dall'ufficio di deputato, dal giorno successivo a quello in cui il Consiglio dei Ministri gli rimise il potere esecutivo.

224. L'articolo 9 della legge suaccennata stabilisce pure che la interdizione, relativa alle funzioni pubbliche stipendiate, non si estende alle persone incaricate di una missione temporanea; ma ogni missione che ha durata maggiore di sei mesi cessa d'essere temporanea e cade sotto la disposizione dell'articolo 8 precitato.

L'autorizzazione per i deputati d'accettare missioni, esisteva già nella legge elettorale 15 marzo 1849; l'Assemblea legislativa aveva avuto occasione di decidere che i deputati ai quali venivano affidate dal Governo missioni o uffici temporanei, erano soggetti a tutte le conseguenze del mandato da essi accettato ed avuto dal potere esecutivo.

Nel 1849 Pietro Bonaparte incaricato dal Governo d'una missione in Algeria, quale capo battaglione nella Legione straniera, tornò a Parigi senza alcun ordine, col pretesto di dover adempiere all'Assemblea legislativa il proprio mandato di rappresentante. Essendo stato rivocato, per tale fatto, dal grado militare, interpellò in proposito il Ministro della guerra, sostenendo che un membro del potere legislativo non può contro volontà essere allontanato, per qualsiasi missione temporanea, dal luogo ove deve adempiere al suo mandato. Hautpaul, Ministro della guerra, rispose ponendo la questione, se un membro di quell'Assemblea incaricato di una missione, dopo averla accettata, potesse ritenersi arbitro di giudicare dell'opportunità di abbandonarla; e concludeva negandogli una tale facoltà, e notando come quale militare egli doveva obbedienza alle istruzioni avute e ai suoi capi militari, nulla importando dinanzi ad essi la sua qualità di rappresentante del popolo.

Digitized by Google

L'Assemblea approvò la teoria del Ministro respingendo l'ordine del giorno motivato di Bonaparte, con cui voleva far risultare la piena libertà d'azione dei rappresentanti in missione in vista dell'adempimento del loro mandato.

Giusta l'articolo 9 della legge organica 30 novembre 1875, i deputati possono essere incaricati di missioni temporanee, ma ogni missione che duri più di 6 mesi cessa d'essere tale e cade sotto le disposizioni dell'articolo 8, che dichiara incompatibili col mandato di deputato le funzioni pubbliche retribuite dall'erario dello Stato.

Dal testo dell'articolo 9 risulta, che in capo a 6 mesi ogni missione temporanea, affidata ad un deputato, deve cessare sotto pena di creare una incompatibilità. Ma mediante un nuovo decreto può essere affidata una nuova missione di 6 mesi allo stesso deputato; in tal caso non vi ha incompatibilità. In tal modo si è proceduto per Alberto Grévy incaricato, a titolo di missione temporanea, delle funzioni di Governatore generale civile dell'Algeria per decreti 15 marzo e 15 settembre 1879.

Similmente un decreto del 5 ottobre 1880 diede incarico al barone Boissy-d'Anglas, deputato, delle funzioni di Ministro plenipotenziario presso la Repubblica del Messico. Le funzioni di Ministro plenipotenziario sono compatibili col mandato di deputato, ma ogni deputato che le accetta cessa d'appartenere alla Camera pel solo fatto dell'accettazione. Tuttavia il barone Boissy-d'Anglas conservò il suo mandato e non venne sottoposto a rielezione, perchè il decreto portava essere egli nominato Ministro plenipotenziario « in missione temporanea ».

225. Ogni deputato nominato o promosso ad un impiego pubblico stipendiato, cessa d'appartenere alla Camera pel solo fatto della sua accettazione; ma può venire rieletto se l'impiego che occupa sia compatibile col mandato di deputato. I deputati nominati Ministri o Sotto-segretari di Stato non sono soggetti a rielezione (1), perchè le loro funzioni sono essenzialmente compatibili col mandato legislativo (2).

(1) L. O. 30 novembre 1875, art. 11.

(2) Una disposizione speciale ha garantito nel seguente modo i diritti del funzionario nominato deputato:

« Il funzionario conserva i diritti che ha acquisiti alla pensione di riposo, e può, dopo la cessazione del suo mandato, essere rimesso in attività di servizio. Il funzionario civile che avendo venti anni di servizio all'epoca dell'accettazione del mandato di deputato, giustificherà d'avere cinquant'anni di età, alla cessazione del mandato stesso potrà far valere i suoi diritti a una pensione di riposo eccezionale. Questa pensione sarà regolata giusta il § 3 dell'art. 12 della legge 9 giugno 1853. Se il funzionario sia rimesso in attività di servizio dopo la cessazione del suo mandato, le disposizioni dell'art. 3, § 2 della legge 9 giugno 1853, gli saranno applicabili ». (L. O., 30 novembre 1875, art. 10, § 1 a 4).

Digitized by Google

226. Accanto alle incompatibilità stabilite per proteggere l'indipendenza del legislatore, altre ve n'ha, che hanno per iscopo d'impedire che i deputati vengano distolti dall'esercizio del loro mandato. In quest'ordine d'idee riscontriamo anzitutto l'incompatibilità relativa alle funzioni di giurato, incompatibilità creata dal decreto 27 febbraio 1792. Dal 1808 i deputati furono semplicemente dispensati dalle funzioni di giurato durante le sessioni. La legge del 7 agosto 1848 stabilì all'articolo 4, che le funzioni di giurato erano incompatibili con quelle di rappresentante del popolo. Sotto il secondo Impero si ritornò alle tradizioni del primo; l'art. 16 della legge 4 giugno 1853 dichiarava, che i senatori e i deputati chiamati a far parte del giurì sarebbero scusati dietro loro domanda e durante soltanto le sessioni: restavano incompatibili con le funzioni di giurato solamente quelle di Presidente del Senato e del Corpo legislativo. Nel 1872 venne ristabilita l'incompatibilità dichiarata dal legislatore del 1792; l'art. 3 della legge 21 novembre 1872 dichiara, che le funzioni di giurato sono incompatibili con quelle di deputato. Le leggi costituzionali del 1875, avendo diviso il potere legislativo fra due Assemblee, sembrerebbe che le disposizioni della legge 21 novembre 1872 dovessero estendersi anche ai senatori.

Abbiamo notate le incompatibilità stabilite, nello scopo di non distogliere i senatori ed i deputati dall'esercizio del loro mandato. Risulta da una circolare del Ministro della guerra, in data 7 marzo 1879, che durante la sessione i deputati sono dispensati dal rispondere alla chiamata per la milizia territoriale (1).

227. Le funzioni di membro della Commissione dipartimentale, eletta annualmente dai Consigli generali, sono, per gli stessi motivi, dichiarate incompatibili col mandato di senatore e deputato (2).

228. La Convenzione nazionale, violentemente attaccata nei giornali dagli stessi suoi componenti, aveva tentato di dichiarare incompatibile il mandato di rappresentante colle funzioni di redattore d'un giornale; nel 9 ed 11 marzo 1793 essa decretava che tutti i rappresentanti, i quali volessero continuare nella redazione di giornali, dovessero dare le proprie dimissioni.

Quei decreti prendevano di mira in ispecial modo Marat.

Nel 2 aprile 1793, la Convenzione « considerando quanto grande esser debba il rispetto dovuto alla libertà del pensiero » dichiarava d'annullare i decreti 9 e 11 marzo.

(1) Tutti i dispensati ricevono, a cura dei comandanti incaricati del reclutamento, i titoli speciali di dispensa.

(2) L. 10 agosto 1871, art. 70; L. 19 dicembre 1876, art. unico.

Digitized by Google

Da quell'epoca non fu fatta alcun'altra disposizione di legge o regolamento per vietare ai componenti le Camere di firmare articoli di giornale, facendo seguire la firma dal loro titolo. Nel 1859 al Presidente del Corpo legislativo venne fatta una proposta nell'intento che fosse deciso non potere per l'avvenire i deputati ricordare la loro qualità in calce ai loro articoli. Non avendo allora il Corpo legislativo il diritto d'iniziativa, nemmeno in materia di regolamento, tale proposta non potè aver seguito.

229. V'ha incompatibilità fra il mandato di senatore o di deputato e le funzioni di gerente d'un giornale. Tale incompatibilità venne per la prima volta stabilita dall'art. 9 della legge 27 luglio 1849; oggidì è sancita dall'articolo 8 della legge 11 maggio 1868, che suona:

Nessun giornale o scritto periodico potrà essere firmato da un membro del Senato o del Corpo legislativo quale gerente responsabile. In caso di contravvenzione il giornale si avrà per non firmato, e sarà pronunciata contro gli stampatori e i proprietari la pena della multa da 500 a 3000 fr.

CAPITOLO IX.

DELLA INDENNITÀ LEGISLATIVA.

230. Le nostre leggi hanno quasi sempre accordata un'indennità a quei cittadini cui il pubblico suffragio distoglie dai propri interessi. Luigi XVIII, sopprimendo l'indennità legislativa, fu infedele alle tradizioni della vecchia monarchia. Infatti i deputati agli Stati Generali erano indennizzati delle spese di soggiorno e di trasferta dai loro committenti, o dal Tesoro reale. Agli Stati di Blois nel 1576 e 1577, l'indennità dei deputati si elevava a venticinque lire al giorno per gli arcivescovi, a nove e otto lire per i deputati della nobiltà e del Terzo Stato (1).

Agli Stati Generali del 1614 l'indennità si elevò fino a 60 lire al giorno pel cardinale De Lavalette, i marescialli De La Force e De Bassompierre; gli arcivescovi e vescovi ricevettero 50 lire; gli Ufficiali generali, i magistrati delle Corti sovrane, i Procuratori generali ed altri 30 lire; il Tesoriere generale di Francia, Segretario dell'Assemblea, 24 lire (2). L'indennità dei deputati era riscossa in seguito ad una ordinanza del re, emessa ora di *motu proprio*, ora sulla domanda che gliene veniva fatta dai tre Ordini prima di sciogliersi.

(1) Boullée, *Storia degli Stati Generali*, t. II, 248, 302.
(2) *Diz. della conversazione*, t. XXV.

Digitized by Google

231. Il principio dell'indennità legislativa venne mantenuto dalla prima Costituente; un decreto in data 1° settembre 1789 lo fissò a 18 franchi il giorno; i deputati ricevevano inoltre le spese di viaggio. La legislativa nulla innovò circa la cifra dell'indennità, i convenzionisti ricevettero pure 18 franchi per giorno durante i tre primi anni dei loro lavori; ma nel 23 nevoso, anno III (12 gennaio 1795), la Convenzione emise un decreto pel quale l'indennità dei rappresentanti del popolo era portata a 36 franchi il giorno a cominciare dal 1° vendemmiale precedente. La Costituzione del 5 fruttidoro, anno III, decise (art. 60) che l'indennità annuale dei membri del Consiglio degli Anziani e del Consiglio dei Cinquecento sarebbe eguale al valore di 3000 miriagrammi di frumento. Le variazioni delle mercuriali fecero risentire la necessità di una regola fissa; onde le leggi del 20 vendemmiale, anno VII e 8 frimaio, anno VIII, adottando per base la media delle mercuriali dell'anno VI, fissarono l'indennità a 675 franchi per mese. I componenti dei due Consigli ricevevano inoltre: 1° una indennità per le lettere che variava a seconda delle distanze, ma che in media si elevava a 70 franchi al mese (1); 2° una indennità di 330 franchi al mese per le spese di alloggio, di ufficio, e di manutenzione dell'uniforme (2); il primo uniforme era fornito dallo Stato. L'indennità mensile si elevava dunque a 1075 franchi non comprese le spese di viaggio fissate a 10 franchi per miriametro. Queste spese di viaggio vennero pagate ai deputati di cui l'elezione venne annullata dal colpo di Stato parlamentare del 22 fiorile (3).

232. L'art. 36 della Costituzione del 22 firmaio, anno VIII (13 dicembre 1799), fissava lo stipendio annuale dei tribuni a 15,000 franchi e quello dei deputati a 10,000. Fu senza dubbio una ragione politica che vietò di elevare oltre i 10,000 franchi l'indennità attribuita ai deputati. Presso un popolo che per lungo tempo aveva spinto fino agli estremi la passione dell'eguaglianza, cominciava a farsi sentire l'ambizione dei ranghi, delle dignità

(1) Le principali disposizioni della legge che regolava questa indennità erano: L'indennità dovuta ai membri dei due Consigli per la soppressione della franchigia del contrassegno, sarà loro pagata dal 1° brumaio, anno VI, colle norme seguenti: — L'indennità resta fissata pel Consiglio dei Cinquecento a 40,000 franchi al mese e per quello degli Anziani a 20,000. — Da queste somme saranno prelevate le spese di pacchi e lettere indirizzate ai Presidenti dei due Consigli, per i Consigli soltanto; il di più sarà ripartito individualmente ogni mese dal 1° brumaio ultimo, fra i membri presenti dei due Consigli tenuto conto delle distanze dei vari dipartimenti dalla sede del Corpo legislativo, in modo però di non eccedere il *maximum* di 100 franchi al mese per i membri residenti alla maggior distanza dalla sede comune e il *minimum* di 40 franchi per i più vicini (L. 3 frimaio, anno VI, 25 novembre 1797).

(2) L. 29 termidoro, anno VI (17 agosto 1798).

(3) L. 16 pratile, anno VI (6 giugno 1798).

Digitized by Google

e delle precedenze, il gusto delle apparenze; e il principale autore della Costituzione trovava opportuno di diminuire il Corpo legislativo non dando ai suoi componenti i mezzi di sfoggiare altrettanto sfarzo che gli altri membri dei grandi corpi dello Stato. È certo che accanto alle dotazioni senatorie, l'indennità legislativa appariva ben moderata.

233. Infatti l'art. 22 della Costituzione dell'anno VIII aveva stabilito che determinate rendite dei demani nazionali fossero destinate alle spese del Senato. La corrisponsione annua di ciascun senatore si prendeva su queste rendite; essa era eguale al ventesimo di quella del primo Console che riceveva 500,000 franchi all'anno. In ordine a quell'articolo, col senatoconsulto del 14 nevoso, anno XI, furono create delle senatorie in *ogni* circondario di Corte d'appello dotate di una casa e di una rendita di 20 a 25 mila franchi: esse erano concesse dal primo Console e possedute a *vita*. I senatori doveano risiedervi almeno tre mesi all'anno, e la rendita annessa teneva luogo d'ogni indennità di rappresentanza.

Con decreti del Governo vennero designati i beni destinati alla dotazione annuale del Senato e delle senatorie, e mediante senatoconsulti ne venne regolata l'entrata in possesso, la concessione e l'amministrazione.

234. La Carta del 1814 non fece parola d'indennità; tuttavia un'ordinanza del 4 giugno 1814 decise che la corrisponsione di cui godevano gli antichi deputati al Corpo legislativo sarebbe loro mantenuta fino al cessare delle loro funzioni. Un'ordinanza del giorno stesso assegnò ai membri dell'antico Senato una pensione annuale di 36,000 franchi (1).

Durante i cento giorni, i rappresentanti ricevettero una indennità di 18 franchi al giorno oltre le spese di viaggio.

Dopo la caduta definitiva di Napoleone, il Gabinetto di Luigi XVIII presentò alla Camera dei deputati, conosciuta sotto il nome di Camera *introuvable*, un progetto di legge elettorale che stabiliva il principio della gratuità del mandato legislativo. Tale progetto essendo stato gravemente modificato al palazzo Borbone, fu arrestato al Lussemburgo e non potè essere redatto in legge; ma la Camera elettiva si era pronunciata per la gratuità. Nel 28 novembre 1816, dopo il celebre scioglimento del 5 settembre, venne presentato alla Camera dei deputati un nuovo progetto di legge elettorale che non conteneva alcuna disposizione relativamente all'indennità, e la relazione presentata nel 19 dicembre non sollevò quella delicata questione;

(1) Nel 1828 un sig. Dudouit domandò, con una petizione, che fosse restituita l'indennità ai deputati: sulla petizione si riferì nella seduta 9 giugno; ma quantunque fosse stata sostenuta e difesa da un membro, la Camera passò a grande maggioranza all'ordine del giorno.

Digitized by Google

ma la Camera venne chiamata a pronunciarsi mediante un emendamento che essa approvò e divenne poi l'art. 19 della legge 5 febbraio 1817. « I deputati alla Camera, dice quell'articolo, non ricevono nè stipendio, nè indennità ».

L'articolo 67 della legge elettorale della Monarchia di luglio in data 19 aprile 1831 riprodusse testualmente l'art. 19 della legge 1817. Inoltre la legge 29 dicembre 1831 che modificò l'antico art. 28 della Carta, stabilì che per l'avvenire nessuna corresponsione, pensione o dotazione potrebbe essere annessa alla dignità di Pari. Vennero in varie epoche presentate alla Camera petizioni tendenti a ristabilire l'indennità legislativa; ma furono costantemente respinte coll'ordine del giorno.

235. L'art. 10 del decreto del Governo provvisorio 5 marzo 1848 stabilì che ogni rappresentante del popolo avesse a ricevere un'indennità di 25 franchi al giorno durante le sessioni. Nel 10 luglio 1848 l'Assemblea costituente emanò un decreto, il quale, all'art. 5, dichiarava non cedibile e non sequestrabile l'indennità assegnata ai rappresentanti.

236. L'art. 38 della Costituzione 4 novembre 1848 consacrò il principio della indennità; esso stabiliva che « ogni rappresentante del popolo riceve una indennità alla quale non può rinunciare ».

In ordine a questo articolo l'Assemblea inserì nella legge 15 marzo 1849 due articoli, i quali contenevano le seguenti disposizioni:

ART. 96. — L'indennità prescritta dall'art. 38 della Costituzione viene fissata a 9000 franchi all'anno.

I rappresentanti inviati dalle colonie ricevono inoltre l'indennità di tragitto per l'andata ed il ritorno.

ART. 97. — L'indennità fissata per i rappresentanti potrà essere anche per la totalità assoggettata a sequestro.

237. Dopo il colpo di Stato del 1851, parve si volesse ritornare agli errori della monarchia; l'art. 37 della Costituzione 14 gennaio 1852 stabiliva che i deputati non avessero a ricevere alcuna corrisponsione; ma l'art. 22 della Costituzione stessa, prevedeva il caso in cui fosse necessario di fissare una corrisponsione ai senatori:

Le funzioni di senatore sono gratuite; tuttavia il Presidente della Repubblica potrà accordare a certi senatori, in vista dei servigi resi e della loro fortuna, una dotazione personale la quale non potrà eccedere la somma di franchi 30,000 all'anno.

In tal guisa fu rimesso in vigore il principio dell'indennità legislativa. L'art. 11 del senatoconsulto 25 dicembre 1852, estese a tutti i senatori,

Digitized by Google

senza distinzione, il privilegio di una dotazione annuale di 30,000 franchi. L'art. 14 dello stesso senatoconsulto assegnò a tutti i deputati una indennità di 2500 franchi per mese di sessione ordinaria o straordinaria. L'applicazione dell'art. 14 sollevò alcune difficoltà; quando la fine della sessione non coincideva colla fine del mese, si chiedeva se fosse conveniente di detrarre i giorni durante i quali i deputati non avevano tenuto sedute; d'altra parte l'indennità essendo maggiore o minore secondo la durata più o meno lunga delle sessioni si temeva che i deputati non venissero accusati di prolungare i loro lavori per essere maggiormente retribuiti. In conseguenza l'art. 4 del senatoconsulto del 18 luglio 1866, stabilì che l'indennità avesse ad essere annuale e determinata nel modo seguente:

L'indennità accordata ai deputati al Corpo legislativo vien fissata in 12,500 franchi per ogni sessione ordinaria qualunque ne sia la durata. Nel caso di sessione straordinaria l'indennità continua a essere regolata giusta l'art. 14 del *senatus-consulto* 25 dicembre 1852 (1).

238. L'art. 5 del decreto del Governo della Difesa nazionale 29 gennaio 1871 dichiarò applicabili ai membri dell'Assemblea nazionale gli articoli 96, 97, § 2, della legge elettorale 15 marzo 1849 (V. sopra n. 236). L'art. 4 dello stesso decreto avendo tolto le incompatibilità interdiceva il cumulo dello stipendio dei funzionari pubblici colla indennità legislativa.

239. Il 16 febbraio 1872 l'Assemblea nazionale fece una legge per regolare circa la indennità la posizione degli impiegati eletti deputati. Questa legge venne dichiarata applicabile ai componenti la Camera dei deputati dall'art. 17 della legge organica 30 novembre 1875:

ART. 1. — I funzionari di ogni ordine eletti deputati all'Assemblea nazionale ed i membri di questa Assemblea ai quali vennero conferite pubbliche funzioni posteriormente alla loro elezione, hanno diritto come gli altri rappresentanti alla indennità legislativa con interdizione del cumulo di cui il decreto 29 gennaio 1871.

ART. 2. — Se la cifra della indennità sia superiore a quella dello stipendio del funzionario, questo stipendio è devoluto in totalità a profitto del Tesoro durante il mandato legislativo.

ART. 3. — Se la cifra dello stipendio sia superiore a quella dell'indennità, il funzionario deputato non ha diritto durante lo stesso periodo che alla porzione del suo stipendio netto che eccede la detta indennità.

ART. 4. — Nei casi previsti dagli art. 2 e 3, i diritti del funzionario alla pensione di riposo continuano a decorrere come se egli godesse senza interruzione della totalità del suo stipendio (2).

ART. 5. — Gli stipendi di cui agli art. 2 e 3 comprendono per tutti i funzionari civili e militari gli stipendi ordinari ed i supplementi di qualsiasi natura soggetti alla ritenuta a favore del Tesoro ed assegnati dai regolamenti alla posizione di attività, salve le indennità di rappresentanza e le spese d'ufficio.

(1) Vale a dire in ragione di 2500 franchi al mese.
(2) V. sopra N° 225, Nota.

Digitized by Google

ART. 6. — Sono eccettuate dalle disposizioni degli articoli stessi le pensioni di riposo civili e militari, lo stipendio degli ufficiali generali inscritti nei quadri di riserva, il soldo o la pensione degli ufficiali riformati, le corrisponsioni inerenti alle decorazioni della Legione d'onore, le diarie attribuite alle medaglie militari e le pensioni assegnate a titolo di ricompensa nazionale.

240. L'Assemblea nazionale, determinando le nuove condizioni di esercizio di potere legislativo, mantenne il principio della indennità. L'art. 26 della legge organica 2 agosto 1875 stabilisce che i membri del Senato abbiano a ricevere la stessa indennità di quelli della Camera dei deputati e l'art. 17 della legge organica 30 novembre 1875 è così concepito:

I deputati ricevono una indennità.
Questa indennità è regolata dagli art. 96 e 97 della legge 15 marzo 1849 e dalle disposizioni della legge 16 febbraio 1872 (1).

241. Conseguentemente l'indennità ai componenti di ciascuna delle due Camere è fissata a 9000 franchi per anno (2); quella dei deputati è soggetta per la legge 19 febbraio 1872 alla interdizione del cumulo.

Per quanto concerne l'indennità dei senatori, con decisione 26 gennaio 1877 del Consiglio di Stato, venne stabilito che le disposizioni della legge 16 febbraio 1872 non le sono applicabili.

Il colonnello De Bastard, senatore, avea presentato al Consiglio di Stato una domanda nell'intento di fare annullare una decisione colla quale il Ministro della guerra gli avea rifiutato il diritto di cumulare il suo stipendio di ufficiale in attività di servizio coll'indennità di senatore. La Commissione di contabilità del Senato, consultata dal Ministro della guerra nel 16 maggio 1876, avea emesso il parere:

Gli art. 96 e 97 della legge elettorale 15 marzo 1849 e le disposizioni della legge 16 febbraio 1872 che vietano il cumulo dello stipendio nell'indennità sono state dettate per un'Assemblea unica sovrana; mentre oggidì due leggi diverse regolano le elezioni dei deputati e dei senatori. La legge 2 agosto 1875 pel Senato stabilisce semplicemente l'indennità ai senatori eguale a quella dei deputati, mentre la legge 30 novembre per la Camera aggiunge che l'indennità pei deputati è regolata dalle leggi 15 marzo 1849 e 16 febbraio 1872. Vi ha quindi un trattamento diverso, dipendente dalla diversa natura delle due Camere, nè si possono per analogia applicare al Senato le disposizioni proibitive imposte ai deputati. La Commissione di contabilità è pertanto d'avviso che i senatori abbiano diritto all'indennità stabilita pei membri del Senato e allo stipendio annesso alle funzioni da essi esercitate.

(1) V. sopra N^i 236, 239.

(2) A termini d'una risoluzione presa dall'Assemblea nazionale nella seduta 17 gennaio 1872 e confermata dall'art. 20 del regolamento di contabilità della Camera dei deputati, viene fatta ogni mese sull'indennità di ciascun deputato una ritenuta di 5 franchi, a titolo di tassa per le spese delle *buvette;* la Camera determina l'impiego dell'eventuale civanzo e l'imputazione della spesa eccedente.

Digitized by Google

Il Ministro delle finanze, consultato sul provvedimento reclamato da De Bastard, concluse in senso contrario alla Commissione di contabilità del Senato.

È fuor di dubbio che il legislatore, dichiarando applicabile ai senatori l'indennità attribuita ai deputati senza fare alcuna riserva, ha per ciò solo deciso che essa sarebbe regolata da norme analoghe. — Il divieto del cumulo non avrebbe ragione d'essere se dovesse applicarsi ai soli deputati, dacchè per regola generale viene negata ai funzionari l'entrata alla Camera.

Il Ministro della guerra concluse invece per l'ammissione della domanda. Il Consiglio di Stato, adottando i motivi esposti nel parere della Commissione di contabilità del Senato, dichiarò essersi a torto rifiutato a Bastard il cumulo della indennità a lui spettante come senatore collo stipendio cui gli davan diritto il suo grado e la sua posizione, ed emise una decisione della quale i due primi articoli erano così concepiti:

ART. 1. — Viene annullata la decisione 29 giugno 1876 del Ministro della guerra unitamente a quella del Ministro delle finanze che ad esso si riferisce.

ART. 2. — Saranno restituite al signor De Bastard le somme che gli vennero ritenute sull'ammontare del suo stipendio.

Questa decisione determinò l'on. Charles Mention a depositare alla Presidenza della Camera dei deputati un progetto di legge avente per oggetto di estendere ai senatori le disposizioni della legge 16 febbraio 1871 (1).

Avendo la Commissione d'iniziativa fatta una relazione favorevole su tale proposta, la Camera la prese in considerazione e venne rinviata all'esame di una Commissione speciale. Nella seduta 28 dicembre 1879 l'onorevole Mention presentò a nome di questa Commissione una proposta tendente a far approvare un articolo unico così concepito:

La legge 16 febbraio 1872 che regola la posizione dei funzionari eletti deputati, per quanto concerne l'indennità loro dovuta, è applicabile ai componenti del Senato.

L'on. Mention espose nella sua relazione, che la Commissione era stata unanime sulla questione di principio; nessuna questione essersi sollevata sulle ragioni di diritto che esigono il divieto del cumulo dello stipendio del funzionario, coll'indennità senatoriale, quale esiste coll'indennità legislativa. Ma avendo parecchi deputati manifestato il parere che in tale materia la iniziativa dovrebbe esser presa dal Senato, la Commissione incaricò il suo Presidente d'indirizzare al Presidente del Senato una lettera, colla quale per deferenza verso il Senato, gli si comunicasse quanto si era fatto alla Camera.

Essendosi ciò eseguito, il Presidente del Senato rispose che aveva data comunicazione al Senato della lettera ricevuta e che ringraziava della cortesia

(1) C. D. 20 marzo 1877; 31 gennaio 1878.

Digitized by Google

a cui era ispirata; che però l'ufficio del Senato non credeva di poter emettere alcun avviso in proposito se prima non gli fosse stata fatta una proposta formale.

Conseguentemente la Commissione procedette oltre; sottopose al voto della Camera il surriferito progetto di legge che venne approvato in prima lettura nella seduta del 22 gennaio 1880, ma non ebbe seguito.

242. I senatori ed i deputati inviati dalle colonie ricevono l'indennità di viaggio per l'andata e il ritorno. L'art. 17 del regolamento sulla contabilità delle rendite e spese della Camera dei deputati, determina nel seguente modo il diritto all'indennità di viaggio per i deputati delle colonie:

Tale indennità è dovuta non soltanto pel viaggio del deputato, ma ancora per quello della sua famiglia e di due persone di servizio. Il tragitto può effettuarsi a scelta del deputato, a bordo d'un bastimento dello Stato, o di una nave mercantile francese. Se l'imbarco avvenga sopra un bastimento dello Stato, la spesa ne è regolata e presentata dall'Amministrazione della marina alla quale viene rimborsata dalla Questura, secondo i regolamenti vigenti. Nel caso in cui il tragitto venga effettuato sopra un bastimento mercantile, il prezzo convenuto tra il deputato ed il capitano viene pagato come segue: se il deputato lo abbia anticipato, produce alla Questura la quitanza delle spese di tragitto, e viene rimborsato direttamente della somma da lui pagata; se invece sia ancora dovuto, ne è assegnato l'ammontare a chi di diritto, sulla produzione dei documenti. L'indennità di tragitto è dovuta anche se l'elezione del deputato non venga convalidata.

A termini dell'art. 41 dello stesso regolamento di contabilità, i deputati nominati sia nelle elezioni generali che nelle parziali, hanno diritto all'indennità a partire dal giorno successivo alla loro elezione. Non è assegnata alcuna indennità ai deputati l'elezione dei quali venga annullata dall'Assemblea: conseguentemente non può farsi alcun pagamento prima della verifica dei poteri del deputato. Intorno a quest'ultimo punto, l'art. 41 del regolamento non ha fatto che riprodurre le disposizioni dell'art. 42 del regolamento 2 gennaio 1850 sulla contabilità dell'Assemblea legislativa e dell'art. 36 del regolamento sulla contabilità del Corpo legislativo 25 aprile 1855 (1).

A termini dell'art. 96 della legge elettorale 15 marzo 1849, dell'art. 17 della legge organica 30 novembre 1875 e dell'art. 17 del regolamento sulla contabilità delle rendite e spese della Camera dei deputati, i deputati inviati dalle colonie ricevono l'indennità di tragitto per l'andata e il ritorno. Il deputato che non ha goduto del diritto di reclamare l'indennità di tragitto al momento in cui questo diritto incomincia a suo favore, non è più abilitato ad invocarlo ulteriormente, non nell'interesse pubblico, ma in suo vantaggio particolare, se voglia tornare nella colonia che lo ha eletto. Il diritto all'in-

(1) L'Assemblea nazionale applicava il regolamento della Legislativa.

Digitized by Google

dennità di tragitto non ha principio che nel momento in cui il deputato abitante la colonia riceve dai suoi elettori il mandato di andarli a rappresentare in Francia; ha principio pure quando il mandato cessa e il deputato voglia ritornare presso i suoi elettori. Fuori di questi due casi non si assegna l'indennità di tragitto contemplata dal secondo paragrafo dell'art. 96 della legge 15 marzo 1849.

Questi principii sono nettamente stabiliti nella corrispondenza scambiata nel dicembre 1879, fra il Ministero della marina e il Presidente della Camera dei deputati. Il Ministero della marina e delle colonie aveva scritto al Presidente della Camera dei deputati che il rappresentante di una delle nostre colonie desiderava ritornarvi per ragioni di salute; il Ministro aggiungeva, che questo deputato non aveva approfittato del diritto alla indennità di ritorno che si era per lui aperto in seguito allo scioglimento del 1877, in virtù dell'art. 96 della legge del 1849; conseguentemente egli si dichiarava pronto ad indirizzare alla Compagnia marittima Transatlantica una richiesta per questo deputato, se il Presidente della Camera non vi trovasse nulla a ridire. Dopo avere conferito in proposito coi Questori e d'accordo con essi, il presidente Gambetta rispose che non vedeva alcuna difficoltà a che il bilancio del Ministero della marina avesse a sopportare le spese che risultassero dalla dimanda; ma fece notare al Ministro della marina che queste spese non avrebbero potuto caricarsi in alcun modo al bilancio della Camera, spiegando in questi termini l'articolo 96 della legge 15 marzo 1849.

Il diritto all'indennità ha principio al momento della elezione ed in vista della elezione. — La legge ha voluto semplicemente mettere i rappresentanti delle colonie nella stessa condizione di quelli della metropoli; ha voluto fornire ad essi i mezzi necessari per portarsi alla Camera in seguito alla loro elezione, e ricondursi presso i loro elettori dopo la cessazione del loro mandato. Finchè il mandato dura, il deputato non può invocare l'art. 96 per reclamare l'indennità di tragitto la quale non fu stabilita per soddisfare a convenienze personali, ma soltanto in vista di un interesse pubblico. Pertanto il diritto che ebbe vita per i deputati delle colonie in seguito allo scioglimento del 1877 è oggidì perento.

243. Abbiamo veduto come l'art. 41 del regolamento sulla contabilità delle rendite e spese della Camera giusta i regolamenti anteriori dell'Assemblea nazionale del Corpo legislativo e della Legislativa stabilisse che nessuna indennità era assegnata ai deputati, l'elezione dei quali venisse annullata e come in conseguenza non potesse farsi alcun pagamento prima della verifica dei poteri del deputato. Una prima deroga a questa norma, venne apportata da un decreto del Presidente del Corpo legislativo del 13 luglio 1869 che stabiliva il pagamento di 2500 franchi a ciascun deputato, la cui elezione fosse stata o meno convalidata.

La prima Commissione di contabilità dell'Assemblea nazionale in data

Digitized by Google

11 marzo 1871, deliberava che era dovuta una indennità ad alcuni deputati dimissionari la cui elezione era stata convalidata posteriormente alla loro dimissione, e conseguentemente per alcuni deputati che si erano ritirati dall'Assemblea, considerando che il loro ritiro equivaleva a dimissione, riteneva non esser più dovuto loro l'indennità dal giorno del loro ritiro. Così stabilì pure che dovesse essere pagata l'indennità ai deputati aggiornati o invalidati fino al giorno dell'aggiornamento o dell'invalidazione nel caso che fossero stati ammessi a partecipare al voto dell'Assemblea.

Essendo stati questi precedenti invocati da un membro della destra nella seduta 6 novembre 1878, il questore Margaine diede le seguenti spiegazioni:

La Commissione di contabilità, nominata dalla maggioranza dell'Assemblea nazionale, aveva deciso che tutti i deputati nominati alle elezioni generali, essendo stati costretti nel giorno successivo al loro arrivo a Bordeaux a prender parte ad un voto d'importanza straordinaria dappoichè decideva della pace o della guerra, non era possibile considerarli come aventi un mandato deficiente, onde li considerò come convalidati dal giorno del loro arrivo a Bordeaux.

Quando l'Assemblea si trasferì a Versailles, ritornò naturalmente al regolamento e la misura adottata non venne applicata ai deputati eletti nelle elezioni parziali, onde alcuni deputati non vennero indennizzati. Mi sembra che tale risoluzione presa dalla maggioranza dell'Assemblea generale fosse legittima.

In seguito a questo incidente, si fe' questione se l'art. 41 doveva essere modificato. L'ammiraglio Touchard già dal 29 aprile 1878 avea proposto un progetto di risoluzione tendente ad assegnare l'indennità a tutti i deputati convalidati o meno; il relatore Sonnier avea concluso pel rigetto sostenendo essere l'indennità inerente alla qualità di deputato onde il deputato la cui elezione veniva annullata non poteva avervi diritto, non avendo mai avuto la qualità richiesta. Su proposta di Larrey la questione venne rinviata all'apprezzamento dell'ufficio. Il presidente Gambetta, nella riunione 13 giugno 1879, sostenne che dal momento dell'elezione, l'eletto, per quanto provvisorio, aveva pur sempre un mandato al quale dovea essere annessa un'indennità. Notava poi, come dal momento che un deputato anche non convalidato può avere diritto di voto, sussistesse un'evidente sproporzione tra la concessione di quella facoltà e il rifiuto dell'indennità; e come potesse darsi il caso in un'Assemblea assai divisa, dove fosse dubbia la maggioranza per l'astensione dei deputati non verificati, onde bisognava essere in diritto di dir loro: « Voi avete ricevuto un mandato, adempitelo ». Per tutto ciò riteneva doversi accordare il compenso annesso all'esercizio del mandato.

Drumel aggiunse avere l'eletto, in ordine alla semplice elezione, un mandato, sebbene soggetto a condizione *risolutiva*, l'esercizio del quale si sarebbe disconosciuto negando l'indennità ad esso annessa.

Digitized by Google

Su tali motivi l'ufficio decise doversi accordare l'indennità a tutti i deputati dal giorno successivo a quello dell'elezione senza distinzione di convalidati o non convalidati; tale decisione però non doveva avere effetto retroattivo.

Nella seduta 26 giugno 1879 il Presidente diede lettura della decisione dell'ufficio che andava in vigore dal 1° luglio 1879 senza effetto retroattivo.

244. L'indennità ai deputati si liquida per mese, ed è pagabile alla scadenza (1). Per l'addietro non veniva pagata che nel luogo ove risiedeva l'Assemblea; ma nel 1° aprile 1876, l'on. Parent depositò un emendamento ai capitoli XXXVIII e XXXIX del bilancio delle finanze pell'esercizio 1877, così concepito:

Il pagamento dell'indennità fuori di sessione e durante gli aggiornamenti o le proroghe delle Camere, si farà al capoluogo del circondario ove risiedono i senatori e i deputati, se essi ne facciano domanda alla Questura.

Leon Say, Ministro delle finanze, riconobbe che per fare ragione all'emendamento dell'on. Parent non era necessario ricorrere alla legge; in seguito a precedente accordo coi Questori delle due Camere indirizzò le istruzioni necessarie ai tesorieri generali, perchè i senatori e i deputati che ne facessero dimanda alla Questura potessero fuori delle sessioni e durante le proroghe e gli aggiornamenti ricevere l'ammontare della loro indennità nel capoluogo del circondario di loro residenza (2).

245. L'indennità cessa di diritto per ogni senatore o deputato assente senza congedo o che prolunghi la sua assenza oltre il termine a lui concesso col congedo (3). Cessa pure pel deputato colpito da determinate pene disciplinari, come sarà detto in appresso.

L'Assemblea legislativa, nel 6 luglio 1849, approvò una risoluzione circa l'indennità del rappresentante contro il quale fosse stato autorizzato un procedimento; questa risoluzione venne inserita nell'art. 16 del regolamento di contabilità del Corpo legislativo 25 aprile 1855 (4) e nell'art. 19 del regolamento di contabilità della attuale Camera dei deputati. Questo articolo 19 è così concepito:

(1) Reg. di cont. della Camera dei dep., art. 37.

(2) La circolare ministeriale che regolò i dettagli d'esecuzione di questa nuova misura, porta la data del 7 agosto 1876.

(3) R. S., art. 1008; R. C. D., art. 115, reg. di cont. della Camera dei dep., art. 18.

(4) Quest'articolo prevedeva inoltre il caso di decadenza:

« Ogni deputato, contro il quale venga pronunciata la decadenza, giusta l'art. 28 del decreto organico 2 febbraio 1852, perderà il suo diritto all'indennità dal giorno in cui sarà colpito dalla condanna che ha motivata la decadenza ».

Digitized by Google

Il deputato contro il quale venne autorizzato un procedimento e che si è sottratto al mandato spiccato contro di lui perde il diritto all'indennità durante il periodo di sua assenza. Quello che si trova detenuto in via preventiva continua a ricevere l'indennità. Il deputato detenuto in seguito a condanna per delitto o per crimine, anche quando tale condanna non importi la perdita della qualità di deputato, resta privato della indennità per tutto il periodo della sua detenzione.

La disposizione dell'art. 19 del regolamento di contabilità sovraccennato, venne applicata nel 1874 a due membri dell'Assemblea nazionale contro i quali era stato autorizzato il procedimento sotto l'imputazione di aver partecipato alla insurrezione del 18 marzo, e che si erano sottratti ai mandati spiccati contro di essi. In seguito quei due rappresentanti erano stati condannati alla pena di morte in contumacia e l'Assemblea nazionale aveva pronunciato la loro decadenza.

Il Presidente della Repubblica, con decreti 11 e 20 marzo 1879, in conformità alla legge 3 marzo 1879, annullò la condanna pronunciata e amnistiò quei due rappresentanti; i quali allora scrissero ai Questori della Camera dei deputati per reclamare il pagamento di quella parte della indennità che era stata a loro trattenuta dal giorno in cui si erano sottratti al procedimento fino a quello in cui era stata pronunciata la loro decadenza. I Questori ritennero fondata la domanda, tuttavia richiesero il parere della Commissione di contabilità, la quale decise che si dovesse accoglierla. Infatti l'amnistia cancella interamente le condanne pronunciate e rimette coloro ai quali si applica in possesso di tutti i diritti loro tolti dalla pena ormai abolita.

Nel caso concreto, i due rappresentanti non potevano essere sottoposti alla regola che priva della indennità quei deputati contro i quali venne autorizzato il procedimento e che si sono sottratti al mandato di cattura. Pel fatto dell'amnistia, procedimento e condanna devono considerarsi come non avvenuti; nulla più resta dell'azione intentata, nè quindi nulla può restare degli effetti da essa prodotti. Era giusto pertanto che coloro i quali ne erano stati l'oggetto fossero reintegrati nel godimento di tutti quei diritti che potevano ancora esser loro restituiti dopo il decorso di cinque anni.

Di conformità a questi principii, i Questori della Camera, in data 21 e 29 luglio 1879, deliberarono di far restituire ai due rappresentanti amnistiati la parte di indennità che era stata loro trattenuta.

246. L'art. 43 dello stesso regolamento determina come segue, il momento in cui viene a cessare il godimento della indennità:

I diritti di un deputato alla indennità legislativa cessano dal giorno successivo alla cessazione dei suoi poteri. L'indennità spettante ad un deputato defunto è dovuta ai suoi eredi od aventi causa fino al giorno della sua morte inclusivamente. L'indennità di un dimissionario gli è pagata inclusivamente fino al giorno della notificazione della dimissione, da parte del Presidente della Camera al Ministro dell'interno.

Digitized by Google

247. Sotto tutti i Governi venne assegnata un'indennità speciale al Presidente ed ai Questori, indennità mantenuta anche nel tempo in cui il mandato legislativo era gratuito (1): per vero essa è la conseguenza naturale delle spese di rappresentanza imposte ai gran dignitari delle Assemblee. Dopo il 1871 l'ammontare di questa indennità non venne più regolato dalle leggi, ma con risoluzioni d'ordine interno che ciascuna Camera vota sulla relazione della sua Commissione di contabilità. Nel suo primo bilancio, l'Assemblea nazionale, nella seduta 1° settembre 1871, fissò a 72,000 franchi all'anno l'indennità del Presidente e a 9000 franchi l'indennità di ogni Questore; queste cifre restarono invariate per risoluzione della Camera dei deputati 27 luglio 1876 e del Senato del 19 dicembre 1876.

CAPITOLO X.

DELLA DIMISSIONE DAL MANDATO LEGISLATIVO.

248. L'art. 10 della legge Costituzionale 16 luglio 1875, conforme in questo all'art. 67 della legge 19 aprile 1831 e alla legge 15 marzo 1849 (2), stabilisce che il Senato e la Camera dei deputati soltanto, hanno il diritto di ricevere la dimissione dei loro membri.

(1) Anticamente era più elevata che ai nostri giorni: sotto la Restaurazione un'ordinanza del giugno 1814, non inserita nel « Bollettino delle leggi », fissava in 100,000 franchi all'anno l'indennità del Presidente della Camera dei deputati, in 35,000 quella d'ogni Questore. Sotto il secondo Impero, l'indennità del Presidente del Senato e quella del Presidente del Corpo legislativo erano fissate in 100,000 franchi all'anno (D. 18 marzo e 18 aprile 1852); il Presidente del Senato riceveva inoltre 50,000 franchi per spese di rappresentanza. Il primo Vice-presidente del Senato riceveva 20,000 franchi per spese di rappresentanza (D. 18 aprile 1852); il Gran Referendario del Senato 40,000 franchi allo stesso titolo (*ibid.*). I Questori del Corpo legislativo avevano 10,000 franchi all'anno (Decr. del Presid. del Corpo legislativo, 13 aprile 1852).

(2) Questi articoli erano formulati negli stessi termini dell'art. 10 della legge 1875. Nella seduta della Camera dei deputati, 3 gennaio 1846, l'applicazione dell'art. 67 della legge 10 aprile 1831, diede luogo ad un incidente.

Il presidente Sauzet aveva data comunicazione di una lettera firmata Marchal, con la quale questo deputato rassegnava le sue dimissioni, dimissioni già date dalla convocazione del Collegio di Nancy *extramuros*. A quella lettera faceva seguito una nota firmata pure Marchal con cui dichiarava agli elettori di dare la sua dimissione da deputato eletto dal collegio del Circondario di Sarrebourg.

Il Presidente notò come le dimissioni potevano essere inviate soltanto alla Camera, e che dava comunicazione della nota annessa alla lettera, soltanto perchè era aggiunta alla dimissione direttamente indirizzata alla Camera.

La dimissione di Marchal fu accettata.

Digitized by Google

Dall'indole imperativa di quest'articolo risulta che il Presidente del Senato e quello della Camera dei deputati non possono notificare al Ministro dell'interno le dimissioni che avessero a ricevere o durante l'intervallo delle sessioni, o durante le proroghe (1).

249. Per le stesse ragioni, l'art. 152 del regolamento attuale della Camera dei deputati, che suona: « Le dimissioni vengono indirizzate al Presidente della Camera, il quale ne trasmette *immediatamente* copia al Ministro dell'interno » deve essere interpretato in questo senso, che le dimissioni vengano notificate al Ministro dell'interno *immediatamente dopo essere state accettate* dalla Camera.

250. La dimissione d'un deputato deve essere da lui firmata e redatta in termini precisi. Una dimissione condizionale o vaga, non portante il segno di consenso, non potrebbe essere nè ricevuta dal Presidente nè da lui comunicata alla Camera. Il presidente Grévy si dichiarò sopra questa questione colle seguenti parole:

Venne presentata al Presidente della Camera una dimissione redatta in termini generali e mancante di data, la quale non era indirizzata al Presidente della Camera nè seguita da alcuna lettera accompagnatoria. — Il Presidente ha dovuto chiedere se tale dimissione fosse inviata dal deputato di cui portava il nome; perchè nè il Presidente nè la Camera possono ricevere una dimissione se non direttamente dal deputato. Si è risposto che quella dimissione non era presentata dal firmatario, che anzi egli non consentiva neppure a che essa venisse inviata al Presidente. In tali condizioni il Presidente non poteva accettare la dimissione nè sottoporla alla Camera (2).

251. Il regolamento del Senato non prevede il caso della dimissione. Giusta il 1° paragrafo dell'art. 151 del regolamento della Camera: « Ogni deputato, i poteri del quale siano stati verificati (3), può dare le sue dimissioni ».

Tale disposizione non sembra di tale natura da togliere alla Camera la facoltà di soprassedere all'accettazione della dimissione di uno dei suoi membri. Si può verificare durante una seduta un incidente di tale natura

(1) Non era così sotto l'Impero; il decreto organico 1852 non aveva riprodotto gli antichi testi circa le dimissioni dei deputati; quindi quando il Presidente del Corpo legislativo riceveva dimissioni nell'intervallo fra una sessione e l'altra, le notificava immediatamente ai Ministri e poteva essere provveduto alla sostituzione del deputato dimissionario prima della riunione del Corpo legislativo.

Alla ripresa dei lavori il Presidente leggeva le lettere di dimissione ed accennava alle pratiche fatte secondo l'uso. — Non ha oggi alcun interesse la questione se le dimissioni dei deputati debbano essere accettate dal Corpo legislativo prima di essere notificate al Ministro dell'interno.

(2) C. D. 8 novembre 1878.

(3) Per quanto concerne la dimissione dei deputati i cui poteri non sieno stati ancora convalidati, vedi Lib. II, Cap. I.

Digitized by Google

in seguito al quale un deputato abbia a ritenere che la sua dignità gli imponga di ritirarsi; la Camera invece può giudicare altrimenti; essa ha il diritto, coll'aggiornare l'accettazione della dimissione, di attestare a quel deputato il desiderio di conservarlo fra i suoi componenti.

Così, nella seduta 3 febbraio 1842, il presidente Sauzet diede comunicazione alla Camera di una lettera con la quale l'on. Dusollier, riconoscendo di avere affermati in una precedente seduta fatti inesatti, dichiarava di dimettersi dal mandato di deputato. Sulla proposta del Presidente, la Camera decise che la lettera dell'on. Dusollier dovesse essere inserita nel processo verbale, ma non comunicata al Ministro dell'interno. Tale decisione equivaleva al rifiuto di accettare la dimissione e la Camera manifestava in tal modo come le spiacesse il vedere dimettersi l'on. Dusollier per un errore involontario. In seguito a ciò l'on. Dusollier indirizzò al Presidente una lettera comunicata alla Camera il 7 febbraio, colla quale attestando la sua rispettosa deferenza verso la Camera, ritirava la sua dimissione.

Similmente, nella seduta 8 maggio 1848, l'Assemblea costituente rifiutò, sulla proposta del presidente Buchez, la dimissione di Béranger; ma essendo stata tale dimissione nuovamente offerta in termini definitivi, l'Assemblea nella seduta 15 maggio 1848 la accettò.

Allorquando il Presidente comunica alla Camera una lettera di dimissione di qualcuno de' suoi membri, può far seguire questa comunicazione da qualche parola esprimente rincrescimento (1).

252. Per nostra sventura a tali precedenti dobbiamo aggiungerne un altro di ben maggiore importanza. Nella seduta 1° marzo 1871, dopo la votazione del progetto di legge che approvava il trattato di pace colla Germania, dieci rappresentanti del Basso-Reno, nove rappresentanti dell'Alto-Reno e otto rappresentanti della Mosella rassegnarono le loro dimissioni. Nella seduta del 3 marzo, Henri Martin dimandò la parola sul processo verbale e pregò l'Assemblea di constatare come i deputati dell'Alsazia non avevano cessato di essere deputati della Francia intera — attesochè i rappresentanti eletti da una od altra parte della Francia non rappresentino soltanto il gruppo dei cittadini francesi che li ha eletti, bensì nella sua totalità la nazione francese ». La mozione di Henri Martin non ebbe seguito immediatamente, ma nella seduta dell'11 marzo il presidente Grévy comunicò all'Assemblea due nuove dimissioni, quella del colonnello Denfert-Rochereau, deputato dell'Alto-Reno e quella dell'on. George, deputato dei Vosgi. Dopo aver dato lettura delle lettere di dimissione il Presidente si espresse nei seguenti termini:

Il Presidente coglie l'occasione che gli viene offerta da queste due lettere e dalle presentate dimissioni per fare osservare all'on. George e all'on. Denfert

Digitized by Google

come a quegli dei nostri colleghi che trovandosi in posizione analoga hanno creduto doversi ritirare perchè secondo la loro opinione, è cessato, in seguito agli avvenimenti sopravvenuti dopo la loro elezione, il loro mandato, di far loro osservare come il sentimento che li ha determinati per quanto onorevole esso sia, non debba loro far dimenticare che nonostante i cangiamenti di condizione che hanno subìto le popolazioni che li hanno eletti, essi sono e debbono restare i rappresentanti del popolo francese. Io non posso che invitare l'on. George e quelli dei nostri colleghi che si trovano nella stessa condizione a non volere insistere nelle date dimissioni.

Le parole del Presidente ebbero l'approvazione unanime dell'Assemblea. L'on. George dichiarò che per i deputati dell'Alsazia esse costituivano un riconoscimento del loro diritto, una prima soddisfazione, un primo conforto; che egli le accettava con tanta maggior premura in quanto che gli sembravano riaprire la porta dell'Assemblea a coloro che se ne erano ritirati nel 1° marzo. Infatti nel 20 marzo 1871 il Presidente diede lettura di due lettere con le quali gli on. Varroy e A. Brice, deputati della Meurthe, e l'onorevole Claude, deputato dei Vosgi, ritiravano le loro dimissioni e nelle sedute dei 21, 22 e 27 marzo vennero comunicate all'Assemblea lettere simili firmate dagli on. Bamberger, Andrè e Deschange, deputati della Mosella. Tali lettere vennero registrate nel processo verbale e le antecedenti dimissioni si considerarono come non avvenute.

253. La Camera può stabilire che una lettera di dimissione redatta in termini sconvenienti non venga letta. In questo senso si pronunziò la Camera dei deputati nel 30 aprile 1833, dopo lunga discussione, nella quale il Presidente avendo comunicato alla Camera la dimissione dell'on. Laguette-Mornay, essendo stato invitato a leggere la lettera relativa, dichiarò di non poterne dare lettura per la sua forma insultante.

Essendo stata richiesta ciò nonostante, la lettura di quella lettera, il Presidente dopo aver notata l'assenza di Mornay, disse di dover consultare la Camera dopo averne richiamato il diritto. L'on. Salverte disse che la Camera sola poteva decidere in proposito. Il Presidente rispose, che non solo intendeva esser suo diritto, ma ancora dovere, avvertire la Camera della sconvenienza della lettera; che secondo lui il suo diritto si estendeva fino a rinviare le lettere sconvenienti ai loro autori perchè ne avessero a spedire altre in miglior forma, essendo altrimenti illusorio il diritto di pulizia e di censura a lui attribuito, se si potesse fare per iscritto ciò che non si potrebbe fare verbalmente, e *dire per tal mezzo ciò che non si sarebbe potuto dire in persona*. La Camera, consultata, decise di non far luogo alla lettura nè all'inserzione della lettera nel processo verbale.

254. Se una lettera di dimissione contenga considerazioni politiche, essa non deve essere letta che in seguito al voto della Camera. Nella seduta

Digitized by Google

del 5 febbraio 1834 la Camera dei deputati ordinò la lettura di una lettera con la quale l'on. Dupont (de l'Eure) dava le sue dimissioni e criticava vivamente la condotta del Governo di luglio.

255. Se una lettera di dimissione *sia motivata con parole offensive* per la Camera, ne è rimesso al Ministro dell'interno un semplice estratto.

256. Similmente nella seduta dell'Assemblea nazionale 31 marzo 1871 dopo aver data lettura di una lettera di dimissione motivata, firmata dall'on. Delescluze, il presidente Grévy aggiunse:

Non credo degno dell'Assemblea fermare la sua attenzione sull'oltraggio senza conseguenze contenuto in questa lettera, *e mi limito quindi a rinviare la dimissione al Ministro dell'interno.*

257. Il senatore o il deputato che ha dato le sue dimissioni essendo presente alla seduta non ha più diritto di prendere la parola dal momento che la Camera le abbia accettate (1); egli diviene immediatamente un estraneo e deve uscire dall'aula.

CAPITOLO XI.

DEL POTERE ESECUTIVO.

§ 1. — *Del Capo del potere esecutivo.*

258. Dopo il 1789 le Assemblee politiche vennero spesso chiamate non soltanto a regolare l'organizzazione del potere esecutivo, ma ancora a nominarne i depositari. Non crediamo uscire dal nostro còmpito riassumendo ora i vari precedenti che la storia o le leggi ci forniscono intorno all'origine ed alle attribuzioni del potere esecutivo.

259. La Costituzione del 14 settembre 1791 aveva ridotta l'antica monarchia assoluta ad un Governo sottomesso alla volontà dei mandatari del paese; non aveva riconosciuto alla stirpe regnante alcun diritto preesistente, ma le aveva *delegato* ereditariamente il regno di maschio in maschio per ordine di progenitura, escluse in perpetuo le donne e la loro discendenza (2). La persona del re era sacra ed inviolabile; il re portava il *solo* titolo di « Re dei Francesi ».

(1) A. N. 13 febbraio 1871.
(2) Tit. III, cap. II, sez. 1ª, art. 1 e 2.

Digitized by Google

Il potere esecutivo era delegato al re per essere esercitato da Ministri ed agenti risponsabili nel modo determinato dalla legge (1). Il re aveva il diritto esecutivo di nominare e revocare i Ministri. Nessun ordine del re poteva essere eseguito se non fosse stato contrassegnato da un Ministro (2). Il re non aveva l'iniziativa delle leggi; poteva soltanto invitare il Corpo legislativo a prendere una cosa qualunque in considerazione. Ciò nondimeno godeva del diritto di proposta per quanto concerneva il contingente militare, e la guerra non si poteva dichiarare dall'Assemblea, che dietro sua formale domanda (3). Era proibito al re di sciogliere l'Assemblea nazionale (4). Il re era incaricato della promulgazione delle leggi (5), ma non poteva opporre ai decreti dell'Assemblea che un veto sospensivo.

Il re era dichiarato capo supremo dell'amministrazione generale, dell'esercito di terra e di mare e della flotta.

In conseguenza nominava quasi tutti i funzionari civili e militari e designava i Commissari presso i Tribunali (6); i giudici però erano eletti dal popolo (7).

Il re era incaricato di proteggere l'ordine e la tranquillità interna, di vegliare alla sicurezza esterna del regno e mantenerne i diritti e i possessi: egli solo poteva tenere relazioni politiche all'estero, condurre i negoziati, fare preparativi di guerra in proporzione a quelli degli Stati vicini, distribuire le forze di terra e di mare e regolarne la direzione in caso di guerra (8).

Per quanto riguarda il diritto di dichiarare la guerra e di ratificare i trattati, si è veduto superiormente quali fossero le riserve stipulate nell'interesse della nazione.

Due articoli della Costituzione del 1791 riassumono con una notevole precisione il posto che la nostra prima Assemblea avea voluto assegnare al Capo dello Stato:

> Il supremo potere esecutivo risiede esclusivamente nel re (9): — Non v'ha in Francia autorità superiore a quella della legge; il re non regna che in virtù di essa, e soltanto in nome della legge può esigere obbedienza (10).

Il re non era responsabile; ma la Costituzione aveva previsto casi di decadenza nei quali sarebbe stata presunta l'abdicazione; come se avesse diretto

(1) Tit. III, art. IV.
(2) Tit. III, cap. II, sez. 4ª, art. 1 e 4.
(3) Tit. III, cap. III, sez. 1ª, art. 1.
(4) Tit. III, cap. I, art. 5.
(5) Tit. III, cap. IV, sez. 1ª, art. 1.
(6) Tit. III, cap. IV, art. 2.
(7) Tit. III, cap. V, art. 2.
(8) Tit. III, cap. IV, sez. 3ª, art. 1.
(9) Tit. III, cap. IV, art. 1.
(10) Tit. III, cap. IV, sez. 1ª, art. 3.

Digitized by Google

l'esercito contro la nazione o non avesse impedito tale atto esercitato in suo nome; se fosse uscito dal regno e non avesse ottemperato all'invito di ritornarvi da parte del Corpo legislativo, entro un termine che non poteva esser maggiore di due mesi. Dopo l'abdicazione espressa o presunta, il re tornava ad essere semplice cittadino per tutti gli atti posteriori alla sua abdicazione (1).

260. Nel 10 agosto 1792, dopo l'invasione delle Tuileries, la Legislativa decretò che il re venisse sospeso dalle sue funzioni, finchè la Convenzione nazionale avesse deliberato sulle misure da prendersi « per assicurare la sovranità del popolo ». Essa nominò immediatamente a scrutinio segreto sei Ministri che costituirono un Consiglio esecutivo provvisorio, incaricato di tutte le funzioni del potere esecutivo.

261. La Monarchia, distrutta di fatto nel 10 agosto 1792 fu abolita dal primo decreto della Convenzione nazionale (21 settembre 1792). Il Governo diventò repubblicano; la Convenzione e più ancora i Comitati della Convenzione concentrarono tutta l'autorità e non restò al Consiglio esecutivo che un potere nominale. Un tale sistema venne regolarmente organizzato dalla legge del 19 vendemmiale, anno II (10 ottobre 1793), che dichiarò il Governo rivoluzionario fino alla pace. A termini di questa legge, il Consiglio esecutivo provvisorio venne collocato sotto la vigilanza del Comitato di salute pubblica, il quale rendeva conto ogni otto giorni alla Convenzione dell'andamento degli affari dello Stato.

262. La Costituzione non applicata che la Convenzione aveva decretata nel 24 giugno 1793, affidava il potere esecutivo ad un Consiglio di 24 membri designati dal Corpo legislativo sopra una lista di candidati presentata dalle Assemblee elettorali dei dipartimenti (2).

Simile Governo, se potè sorgere, non avrebbe potuto essere vitale; non avrebbe durato nemmeno la breve vita del Direttorio con cui aveva parecchi tratti di rassomiglianza.

Infatti il Direttorio, che durò dall'anno IV, all'anno VIII, era composto di cinque membri fra i quali era diviso il potere esecutivo; ed era eletto e rinnovato dal Corpo legislativo.

Essendo i capi del potere esecutivo in numero di cinque era stato necessario dar loro un capo supremo, e si era deciso che ciascun membro del Direttorio lo avesse a sua volta a presiedere, *per tre mesi soltanto* (3): si

(1) Tit. III, cap. IV, art. 6, 7 e 8.
(2) C. 24 giugno 1794, art. 62 e segg.
(3) C. 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795), art. 141.

Digitized by Google

metteva così l'anarchia a capo dello Stato. Il Presidente del Direttorio avea le funzioni di Guardasigilli; a lui erano indirizzati gli atti e le leggi del Corpo legislativo. Il Direttorio non poteva deliberare che in presenza di tre membri almeno.

I poteri e i doveri del Direttorio erano: provvedere a norma delle leggi alla sicurezza interna ed esterna della Repubblica, proclamare e far eseguire le leggi, disporre della forza armata, senza però averne il comando, nominare e revocare i Generali e i Ministri.

Nessun membro del Direttorio poteva uscire dalla Repubblica se non due anni dopo la cessazione delle sue funzioni; nè assentarsi per più di cinque giorni a maggior distanza di quattro miriametri, dal luogo di sua sede, senza autorizzazione del Corpo legislativo. I membri del Direttorio avevano l'obbligo di portare in pubblico la loro assisa (1), godevano di una guardia a piedi e a cavallo, dalla quale erano accompagnati nelle pubbliche cerimonie (2), erano alloggiati *in uno stesso palazzo* a spese della Repubblica ed avevano uno stipendio annuo *equivalente al valore di* 50,000 *miriagrammi di frumento* (3).

263. Dopo il colpo di Stato effettuato a Saint-Cloud da Bonaparte e Sieyès, la legge 19 brumaio, anno VIII (10 novembre 1799), soppresse il Direttorio, e creò una Commissione consolare composta di Sieyès, Roger-Ducos e Bonaparte. Questa Commissione « investita di pieni poteri dittatoriali venne specialmente incaricata di metter l'ordine in ogni ramo dell'amministrazione, di ristabilire la tranquillità interna, e di procurare una pace onorevole e duratura ».

264. La Costituzione del 22 frimaio, anno VIII (13 dicembre 1799), affidò il Governo a tre Consoli eletti per dieci anni dal Senato, e rieleggibili indefinitamente.

Il Senato non intervenne nella prima formazione del Governo; Bonaparte, Cambacérès e Lebrun vennero *nominati Consoli della Costituzione* (4). Il primo Console (Bonaparte) aveva funzioni e attribuzioni speciali alle quali i suoi colleghi non partecipavano: tali erano, la promulgazione delle leggi,

(1) Il costume ordinario del Direttorio era fissato dalla legge 3 brumaio, anno IV (25 ottobre 1795).

(2) L'art. 72 della Costituzione, interdiceva al Corpo legislativo di assistere alle cerimonie pubbliche; ciò spiega come al Direttorio fosse sempre accordato il primo posto.

(3) C. 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795), art. 144 e segg.

(4) L'art. 39, § III della Costituzione era così concepito: « la *Costituzione nomina* primo Console il cittadino Bonaparte ex-Console provvisorio; secondo Console il cittadino Cambacérès ex-Ministro della Giustizia; terzo Console il cittadino Lebrun, ex-membro della Commissione del Consiglio degli Anziani ».

Digitized by Google

la nomina e revoca dei Consigli di Stato, Ministri, rappresentanti, ufficiali dell'esercito e Commissari del Governo, la nomina dei giudici civili, criminali, di cassazione e di pace, senza facoltà di revoca (1).

Negli altri atti del Governo il secondo e terzo Console non avevano che un voto *consultivo* essendo *sufficiente la decisione del primo Console* (2). Le funzioni di Console non importavano responsabilità (3). L'iniziativa delle leggi spettava soltanto al Governo, legato però al voto del Corpo legislativo in materia di trattati.

265. Il senatoconsulto del 14 termidoro, anno X (2 agosto 1802), constatante il risultato d'un plebiscito, proclamò Napoleone Bonaparte primo Console a vita. Due giorni dopo, il 16 termidoro, un nuovo senatoconsulto decise che il secondo e terzo Console sarebbero pure eletti a vita; essi dovevano essere nominati dal Senato, sulla presentazione del primo (4). Il primo Console ebbe il diritto di nominare i Presidenti dei collegi elettorali e di sciogliere i collegi stessi. La ratifica dei trattati di pace ed alleanza gli venne pure attribuita, coll'obbligo però di darne comunicazione al Senato prima della promulgazione (5).

266. Il *senatusconsulto* del 28 fiorile, anno XII (18 maggio 1804), modificò profondamente l'organizzazione del potere esecutivo; sostituendo al primo Console un imperatore nelle stesse condizioni.

La dignità imperiale venne dichiarata ereditaria nella discendenza diretta, naturale e legittima di Napoleone Bonaparte, di maschio in maschio per ordine di primogenitura coll'esclusione perpetua delle donne e loro discendenza. L'imperatore poteva adottare i figli e nipoti dei suoi fratelli, e gli adottati entravano nella linea della sua discendenza diretta. Ma se posteriormente all'adozione gli fossero sopravvenuti figli maschi, i suoi figli adottivi non potevano essere chiamati a succedergli se non dopo i discendenti naturali e legittimi.

Venne finalmente attribuito a Napoleone il diritto di sanzione che ancora gli mancava.

267. Nel 1° aprile 1814, caduto definitivamente Napoleone, il Senato istituì, sulla proposta di Talleyrand, suo Presidente, un Governo provvisorio di cinque membri; « incaricato di provvedere ai bisogni dell'amministrazione e di presentare un progetto di costituzione adattabile al popolo fran-

(1) C. 22 frimaio, anno VIII, art. 41.
(2) *Ibid.*, art. 42.
(3) *Ibid.*, art. 69.
(4) S. C. 16 termidoro, anno X, art. 39 e segg.
(5) *Ibid.*, art. 58.

Digitized by Google

cese ». Due giorni dopo, il Senato incominciò i suoi lavori costituzionali, decretando la caduta della dinastia imperiale.

Sebbene non gli fosse stato chiesto il suo parere sull'atto di decadenza, il Corpo legislativo s'affrettò a darlo, dichiarando di fare adesione all'atto del Senato. Il suo decreto non venne preceduto da alcun considerando; sarebbe stato difficile aggiungere qualche cosa alla requisitoria senatoriale.

268. Distrutto l'Impero, mentre la Repubblica giaceva ancora sotto il peso di funeste memorie, riapparve la Monarchia, ma circondata da garanzie costituzionali. Luigi XVIII incominciò col promettere nel 2 maggio 1814 a Saint-Ouen, che si sarebbe mantenuto il Governo rappresentativo, e colla Carta 4 giugno 1814 tenne la promessa.

Il potere esecutivo era attribuito soltanto al re, ma i suoi Ministri erano dichiarati responsabili. Il re nominava i membri della Camera dei Pari, e poteva solo proporre la legge, ma le Camere avevano facoltà di invitare il re a presentare un progetto di legge; il re solo sanzionava e promulgava le leggi, ma non poteva promulgare che le leggi discusse e liberamente votate dalla maggioranza di ciascuna delle due Camere.

Il re era il Capo supremo dello Stato; aveva il comando delle forze di terra e di mare, dichiarava la guerra, firmava i trattati di pace, d'alleanza e di commercio, nominava i titolari di tutti gli impieghi della pubblica amministrazione e faceva i regolamenti e le ordinanze necessarie *all'esecuzione delle leggi* ed alla sicurezza dello Stato.

269. È noto quale dannosa fidanza riponesse il successore di Luigi XVIII nel suo diritto di fare ordinanze per l'esecuzione delle leggi. Carlo X credette di poter riformare con un'ordinanza la legge elettorale; ma la Rivoluzione di luglio gli dimostrò come egli s'ingannava, e la Camera dei deputati gli sostituì il duca d'Orléans. Per tal modo la Monarchia divenne elettiva, non di diritto ma di fatto. La risoluzione presa nel 7 agosto 1830 al palazzo Borbone altro non era che l'elezione del Capo dello Stato; e sebbene una volta fatta l'elezione, si avesse avuto a tornare al sistema dell'eredità, sarebbe stato difficile cancellare la memoria di quel fatto. Luigi Filippo teneva il suo potere dalla Camera; ognuno se ne ricordava, e sotto il suo regno l'idea repubblicana fece rapidi progressi.

270. Nel 24 febbraio 1848, dopo l'invasione della Camera dei deputati nella sala delle sedute del palazzo Borbone, fu proclamato un Governo provvisorio sotto la presidenza dell'on. Dupont de l'Eure; in seguito alla sua proclamazione quel Governo andò a costituirsi all'*Hôtel de Ville*. Nel 26 febbraio egli dichiarò abolita la Monarchia e proclamò la Repubblica.

Digitized by Google

271. Nel 4 maggio i componenti il Governo provvisorio riunitisi al Ministero della giustizia, si recarono in corpo al palazzo Borbone per rimettere i loro poteri all'Assemblea costituente che si era riunita. Il 5 maggio, costituitasi l'Assemblea colla nomina del suo ufficio definitivo, ciascuno dei membri del Governo provvisorio montò alla tribuna per render conto della sua gestione.

Nell'8 maggio l'on. Dornès proponeva che cessato il Governo provvisorio, l'Assemblea costituente affidasse il potere esecutivo ad una Commissione di cinque membri.

L'on. Alem-Rousseau contrapponeva, che il Governo della Repubblica venisse affidato a una Commissione esecutiva composta da un numero di rappresentanti del popolo, determinato dall'Assemblea.

Rinviate tali proposte agli uffici, la Commissione presentò la sua relazione nel giorno successivo proponendo, che l'Assemblea nazionale avesse a nominare direttamente, a scrutinio individuale ed a maggioranza assoluta, nove Ministri responsabili e revocabili i quali, sotto la presidenza di un decimo Ministro senza portafoglio, eletto allo stesso modo dall'Assemblea, avessero a formare un Consiglio responsabile verso l'Assemblea.

L'Assemblea decise semplicemente la nomina di una Commissione esecutiva di cinque membri, a scrutinio di lista e a maggioranza assoluta.

Questa Commissione esecutiva nominata nel 10 maggio, diede le sue dimissioni quando scoppiata la rivoluzione di giugno, l'Assemblea delegò ogni potere esecutivo al generale Cavaignac Ministro della guerra (1). Quando nella seduta del 28 giugno il generale Cavaignac annunciò che essendo vinta la rivoluzione egli veniva a restituire all'Assemblea i poteri di che lo avea investito, l'Assemblea ad unanimità lo proclamava Capo del potere esecutivo Presidente del Consiglio dei Ministri.

272. La Costituzione del 4 novembre 1848 decise che il potere esecutivo sarebbe delegato ad un cittadino cui sarebbe dato il titolo di Presidente della Repubblica. Il Presidente doveva essere cittadino francese d'età non inferiore a trent'anni e non aver mai perduto la qualità di francese (2).

Il Presidente era eletto da tutti gli elettori francesi e dell'Algeria, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei votanti, per il periodo di quattro anni; ed era rieleggibile soltanto dopo un intervallo di altri quattro anni. La sua elezione aveva luogo di diritto nella seconda domenica di maggio, nel qual giorno del quarto anno spiravano sempre i suoi poteri, anche se per morte od altra causa la sua elezione fosse seguita in epoca

(1) D. 24 giugno 1848, art. 3.
(2) Art. 43 e 44.

Digitized by Google

diversa. L'elezione del Presidente era proclamata dall'Assemblea, dopo esaminati i verbali delle operazioni elettorali. Era necessaria per la validità dell'elezione la metà più uno dei suffragi, ed almeno due milioni di voti.

Se non concorrevano nel candidato le condizioni d'età e nazionalità volute dalla legge, l'Assemblea eleggeva il Presidente a maggioranza assoluta ed a scrutinio segreto, fra i cinque candidati eleggibili che avevano ottenuto maggiori voti. Prima d'entrare in funzioni, il Presidente dovea prestar giuramento: in caso di sua morte si dovea procedere alla nuova elezione entro un mese.

Il Presidente nominava e rivocava i Ministri, promulgava le leggi nel nome del popolo francese e ne curava l'esecuzione; avea il diritto di iniziativa, disponeva della forza armata, senza però averne il comando.

Non poteva cedere territori, sciogliere o prorogar l'Assemblea, nè imprendere una guerra senza consenso dell'Assemblea sotto riserva dell'approvazione della quale negoziava e rettificava i trattati. I suoi atti non aveano effetto se non controfirmati da un Ministro.

Il Presidente dovea risiedere ove sedeva l'Assemblea nazionale, era alloggiato a spese della Repubblica, con un trattamento di 600,000 franchi all'anno: non poteva assentarsi dal territorio della Repubblica se non in virtù d'una legge.

L'Assemblea nazionale nominava un Vice-presidente sopra una terna presentata dal Presidente; anche il Vice-presidente prestava giuramento, e sostituiva il Presidente in caso di impedimento.

Il Presidente era responsabile per gli atti del suo Governo; non poteva venire sottoposto a processo che sull'accusa dell'Assemblea e dinanzi all'Alta Corte di giustizia.

L'elezione del Presidente della Repubblica avvenne il 10 dicembre 1848 giusta la legge speciale del 28 ottobre anno stesso.

Risultò eletto con 5,434,226 voti Luigi Napoleone Bonaparte. Verificata l'elezione da una Commissione dell'Assemblea, il Presidente nella seduta 20 dicembre constatatane la regolarità, invitò il cittadino Carlo Luigi Napoleone Bonaparte a prestar giuramento, del quale venne preso atto a verbale. L'atto venne poi inserito nel « Moniteur » pubblicato ed affisso nella forma degli atti legislativi.

273. Dopo il colpo di Stato del 2 dicembre, la Costituzione del 14 gennaio 1852 proclamava il Presidente della Repubblica Capo dello Stato incaricato del comando delle forze di terra e di mare, colla facoltà di dichiarare la guerra, di fare trattati di pace, alleanza, e commercio e di nominare tutti i pubblici funzionari. Il Presidente della Repubblica ebbe esclusiva-

Digitized by Google

mente il diritto d'iniziativa e di sanzione; venne dichiarato responsabile dinanzi al popolo francese al quale aveva sempre il diritto di appellare (1).

Nel 21 e 22 novembre fu fatto un nuovo appello al popolo, dal quale uscì l'Impero (2).

Nel 1869 l'imperatore condivise il suo diritto d'iniziativa col Corpo legislativo (3); nel 1870, con ambedue le Camere (4).

274. Nel 4 settembre 1870 il potere esecutivo passò nelle mani degli undici rappresentanti di Parigi i quali si organizzarono al Palazzo di Città in Governo della Difesa nazionale, si aggiunsero il generale Trochu quale Presidente del Governo e proclamarono la Repubblica (5).

Nella seduta del 13 febbraio 1871 dopochè venne insediato l'ufficio provvisorio dell'Assemblea, i componenti il Governo della Difesa nazionale diedero le loro dimissioni, aggiungendo che resterebbero al loro posto finchè ne venissero regolarmente rilevati.

275. In seguito allo scrutinio per l'elezione dell'ufficio definitivo, nel 16 febbraio gli onorevoli Dufaure e Giulio Grévy, unitamente a parecchi loro colleghi, presentarono una proposta così concepita:

Il signor Thiers è nominato Capo del potere esecutivo della Repubblica francese; egli eserciterà le sue funzioni sotto l'autorità dell'Assemblea nazionale in concorso dei Ministri da lui scelti e dei quali avrà la Presidenza.

Tale proposta venne rinviata all'esame d'una Commissione speciale che concluse perchè venisse adottata, facendola precedere da un motivato, importante riserva per le istituzioni definitive della Francia. La proposta venne approvata quasi ad unanimità (6).

Nel 31 agosto 1871 l'Assemblea emise una legge che conferiva al Capo del potere esecutivo il titolo di *Presidente della Repubblica francese* e stabiliva ch'esso avrebbe continuato ad esercitare, sotto l'autorità dell'Assemblea,

(1) C. 14 gennaio 1852, art. 5 e ss.
(2) V. il senatoconsulto, 7 novembre 1852.
(3) S. C. 8 settembre 1869, art. 2.
(4) C. 8 maggio 1870, art. 11 e 12,
(5) Proclama del 4 settembre 1870, ai francesi ed agli abitanti di Parigi.
(6) La Repubblica proclamata nel 4 settembre 1870, era stata implicitamente riconosciuta colla risoluzione 17 febbraio 1871 che istituiva un Capo del potere esecutivo nella Repubblica francese; qualche giorno più tardi nel 1° marzo 1871, discutendosi il trattato di pace con la Germania in seguito ad un incidente sollevato dall'onor. Conti, l'Assemblea approvò un ordine del giorno motivato col quale nelle circostanze dolorose in cui versava la Francia e di fronte alle proteste e riserve inattese confermava la decadenza di Napoleone III e della sua dinastia, già pronunciata dal suffragio universale e lo dichiarava responsabile della rovina, dell'invasione e dello smembramento della Francia.

Digitized by Google

fino a che essa non avesse ultimati i suoi lavori, le funzioni a lui delegate col decreto 17 febbraio 1871.

La legge stessa dichiarava il Presidente della Repubblica responsabile dinanzi all'Assemblea e stabiliva che tutti i suoi atti dovessero essere controfirmati da un Ministro.

276. Nel 20 febbraio 1872, all'indomani di un voto sul regime doganale della Francia, il signor Thiers indirizzò al presidente Grévy le sue dimissioni da Presidente della Repubblica. L'Assemblea dopo che gliene fu data comunicazione ed in seguito a discussione, rifiutò la dimissione, motivando la sua decisione nel seguente modo:

Considerando che l'Assemblea nella sua votazione di ieri si è limitata ad una questione economica e che quindi il suo voto non può essere in alcun modo considerato come un atto di sfiducia o di ostilità, e non potrebbe implicare il rifiuto di quel concorso che essa ha sempre concesso al Governo; l'Assemblea fa nuovamente appello al patriottismo del signor Presidente della Repubblica e rifiuta d'accettarne le dimissioni.

In seguito a tale risoluzione il Presidente col consenso dell'Assemblea sospese la seduta, e si portarono immediatamente presso il signor Thiers due Vice-presidenti, i Questori e i Segretari dell'Assemblea per partecipargli la decisione ch'essa avea presa; Thiers ritirò le sue dimissioni e al riprendersi della seduta il vice-presidente Benoist-d'Azy ne informò l'Assemblea.

277. Le norme per l'esercizio del potere esecutivo vennero modificate dalla legge 13 marzo 1873, la quale limitò il diritto che il signor Thiers aveva come deputato e come Presidente del Consiglio dei Ministri, di prendere la parola dinanzi l'Assemblea.

278. La legge 13 marzo 1873 fu l'ultima delle Costituzioni provvisorie decretate dall'Assemblea. Nel 24 maggio 1873, in seguito all'approvazione d'un ordine del giorno motivato presentato dall'on. Ernoul, il signor Thiers diede nuovamente le sue dimissioni. Dappoichè esse furono comunicate all'Assemblea, il generale Changarnier, il duca di Broglie, Delille e parecchi loro colleghi, presentarono un ordine del giorno col quale proponevano all'Assemblea di procedere immediatamente alla elezione del suo successore. Venne osservato che sarebbe stato irregolare procedere alla elezione senza aver prima statuito sull'accettazione delle dimissioni. Il rifiuto delle dimissioni di Thiers proposto da parecchi membri venne respinto con 362 voti contro 331. L'Assemblea decise in seguito di procedere immediatamente alla nomina del nuovo Presidente, e riuscì eletto con 390 voti sopra 392, il maresciallo Mac-Mahon. Il Presidente proclamò quindi la elezione e poscia sospesa la seduta, si recò con una deputazione della Presidenza dal mare-

Digitized by Google

sciallo Mac-Mahon a partecipargli la decisione dell'Assemblea. Al riprendersi della seduta annunciò l'accettazione di Mac-Mahon; il processo verbale della seduta venne inserito nel « Bollettino delle leggi ».

279. Nel 20 novembre 1873 l'Assemblea nazionale prevenendo il voto delle leggi costituzionali conferì al maresciallo Mac-Mahon il potere esecutivo per sette anni nei termini seguenti:

Il potere esecutivo viene affidato al maresciallo Mac-Mahon duca di Magenta, per sette anni, a cominciare dal giorno della pubblicazione della presente legge (1); questo potere continuerà ad essere esercitato col titolo di Presidente della Repubblica colle norme attualmente vigenti, fino alle modificazioni che eventualmente vi potessero essere apportate dalle leggi costituzionali.

280. Le leggi costituzionali del 1875 modificarono in parecchi punti le condizioni alle quali il Presidente della Repubblica esercitò il suo potere fino allo scioglimento dell'Assemblea nazionale. Dall'8 marzo 1876, il Presidente della Repubblica non ha più responsabilità politica od amministrativa; egli non è responsabile che pel caso di alto tradimento (2). Questa regola trascritta nell'art. 6 della legge costituzionale 25 febbraio 1875 venne ricordata nel messaggio 14 dicembre 1877 che dice:

La Costituzione del 1875 ha fondato una Repubblica parlamentare, dichiarando la mia irresponsabilità mentre stabiliva la responsabilità solidale ed individuale dei Ministri. Restano per tal modo stabiliti i nostri diritti e doveri rispettivi; l'indipendenza dei Ministri e la condizione della loro responsabilità.

281. Il Presidente della Repubblica nomina tutti i funzionari civili e militari. Egli nomina in Consiglio dei Ministri, a seconda delle vacanze, i Consiglieri di Stato in servizio ordinario. I Consiglieri di Stato nominati in virtù della legge 24 maggio 1872 non possono fino all'espiro dei loro poteri essere revocati se non nella forma determinata da quella legge (3) e in forza di una decisione del Senato (4). I Consiglieri di Stato in servizio straordinario vengono nominati dal Presidente della Repubblica. Il Vicepresidente del Consiglio di Stato viene nominato con un decreto dal Presidente della Repubblica (5).

282. Il Presidente della Repubblica nomina i comandanti dei corpi d'esercito; in tempo di pace non può mantenerli in funzioni più di tre anni se non col mezzo d'un decreto speciale emesso in Consiglio dei Ministri (6).

(1) La promulgazione venne fatta nel 23 novembre 1873.
(2) Per quanto concerne la sottoposizione ad accusa e giudizio del Presidente della Repubblica vedi N. 390.
(3) Legge 24 maggio 1872, art. 3, §§ 8, 9, 10.
(4) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3 e 4.
(5) L. 24 maggio 1872, art. 4 e 5.
(6) L. 24 luglio 1873, art. 14.

Digitized by Google

Egli dispone della forza armata (1) ma non può dichiarare la guerra senza il preventivo consenso delle Camere (2).

Egli ha il diritto di grazia, ma le amnistie non possono essere accordate che per legge.

Egli presiede alle solennità nazionali; sono accreditati presso di lui gli inviati e gli Ambasciatori delle Potenze straniere.

283. Il Presidente della Repubblica ha il diritto d'iniziativa delle leggi unitamente ai membri delle due Camere; le promulga, ne assicura e sorveglia l'esecuzione, e può dimandare alle due Camere una nuova deliberazione sopra una legge (3).

Egli ha il diritto di convocare le Camere, di aggiornarle, di chiudere le loro sessioni, però sotto certe riserve che saranno esposte a suo luogo, può sull'avviso conforme del Senato, sciogliere la Camera dei deputati (4).

Ogni atto del Presidente della Repubblica dev'essere controfirmato da un Ministro (5).

L'appannaggio del Presidente della Repubblica non è regolato in modo assoluto; egli viene inscritto ogni anno in bilancio in capo alle dotazioni; dopo la legge di finanza 16 settembre 1871 fu sempre di 600,000 franchi, ma le spese di casa e di rappresentanza si sono elevate successivamente da 162,400 franchi a 300,000 nel 1873, ed a 600,000 nel 1876 (6).

284. Un mese almeno avanti il termine legale dei poteri del Presidente della Repubblica le due Camere dovranno essere unite in Assemblea nazionale per procedere all'elezione del nuovo Presidente. In difetto di convocazione, questa riunione avrà luogo di pien diritto il quindicesimo giorno avanti l'espiro dei poteri presidenziali (7).

285. L'elezione del Presidente della Repubblica viene fatta a maggioranza assoluta di voti dal Senato e dalla Camera dei deputati riuniti in Assemblea nazionale. Il Presidente della Repubblica viene eletto per sette anni, ed è rieleggibile (8).

Per la validità dell'elezione del Presidente della Repubblica non è richiesta alcuna condizione di età; il legislatore del 1875 trovò che era conveniente rimettersi, su questo punto, alla prudenza delle due Camere.

(1) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3, § 3 e 4.
(2) L. C. 16 luglio 1875, art. 9.
(3) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3; L. C. 16 luglio 1875, art. 7; V. N° 67.
(4) Si veda al Capo XII di questo libro.
(5) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3.
(6) Nel bilancio del 1885-86 sono fissate 1,200,000.
(7) L. C. 16 luglio 1875, art. 3.
(8) L. C. 25 febbraio 1875, art. 2.

Digitized by Google

286. Nel caso di vacanza della Presidenza della Repubblica per morte, dimissione od altra causa, le due Camere si riuniscono immediatamente e di pien diritto per procedere alla elezione del nuovo Presidente. Nell'intervallo, il Consiglio dei Ministri è investito del potere esecutivo (1).

287. Nel caso in cui per l'applicazione dell'art. 5 della legge 25 febbraio 1875 la Camera dei deputatisi trovasse sciolta al momento in cui la Presidenza della Repubblica si rende vacante, sarebbero convocati immediatamente i Collegi elettorali, ed il Senato si riunirebbe di pien diritto (2); ma dovrebbe in quel caso limitarsi a controllare e sorvegliare il Consiglio dei Ministri, e fino alla riunione della Camera dei deputati « non avrebbe che un potere interinale senza poter procedere ad alcun atto legislativo » (3).

288. La legge non ha determinata la forma nella quale possa essere data la dimissione da Presidente della Repubblica; ma è evidente che le due Camere riunite in Assemblea nazionale sarebbero sole competenti *a ricevere, accettare o rifiutare* tali dimissioni. Conseguentemente prima della costituzione dell'Assemblea nazionale la dimissione non potrebbe essere che *annunciata* simultaneamente dai Ministri alle due Camere, le quali si riunirebbero senza ritardo in Assemblea nazionale; se le due Camere non tenessero seduta, ma si trovassero in sessione, la dimissione dovrebbe essere annunciata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati; senatori e deputati sarebbero convocati d'urgenza e separatamente dai rispettivi Presidenti, e dopo avuta comunicazione dell'intenzione del Presidente della Repubblica si riunirebbero di pien diritto per costituire l'Assemblea nazionale. Se le Camere non fossero in sessione, il Presidente della Repubblica dovrebbe convocarle prima di render pubblico il suo progetto di dimissione. Finalmente, se la Camera dei deputati fosse sciolta, il progetto di dimissione dovrebbe essere indirizzato al solo Presidente del Senato.

Gli articoli 2 e 7 della legge costituzionale 25 febbraio 1875 e l'articolo 3 della legge costituzionale 16 luglio anno stesso sul modo dell'elezione e, nel caso, di dimissione del Presidente della Repubblica, vennero tratti in campo nel 30 gennaio 1879 al Senato ed alla Camera dei deputati, quando i Presidenti rispettivi, Martel e Grévy, diedero comunicazione delle dimissioni motivate del maresciallo Mac-Mahon, dichiarando

(1) L. C. 25 febbraio 1875, art. 7; L. C. 16 luglio 1875, art. 3.
(2) L. C. 16 luglio 1875, art. 3.
(3) Relazione dell'onor. Laboulaye sul progetto di legge relativo ai rapporti dei poteri pubblici.

Digitized by Google

che il Senato e la Camera andavano a riunirsi per costituire l'Assemblea nazionale ed eleggere il nuovo Presidente.

In seguito a tale comunicazione, senatori e deputati ricevevano un avviso col quale erano convocati in Assemblea nazionale pel giorno stesso in seduta pubblica coll'ordine del giorno: « Votazione per l'elezione d'un Presidente della Repubblica ».

Il Presidente del Senato dopo data lettura del messaggio di dimissione e richiamate le disposizioni di legge relative, dichiarò costituita l'Assemblea nazionale, annunciando che essa andava a procedere all'elezione del Presidente della Repubblica, e che la votazione avrebbe avuto luogo alla tribuna per appello nominale.

L'onor. Sarlande dimandò la parola, che gli venne rifiutata, perchè, giusta lo spirito della Costituzione, l'Assemblea nazionale dovendosi occupare soltanto dell'elezione del Presidente non poteva tenere alcuna discussione, nè prendere alcuna deliberazione diversa.

Sarlande tuttavia, fra i rumori della Camera, lanciò la quistione se il nuovo Presidente dovesse essere eletto per sette anni, o soltanto per il tempo che a compiere il settennato del Presidente dimesso ancora rimaneva. Dufaure, Guardasigilli, si limitò a dire che la risposta stava nella legge, la quale dichiara essere il Presidente della Repubblica nominato per sette anni.

Sebbene il Presidente avesse rifiutata la parola a Sarlande, l'onor. Gavardie insistè per porre la questione, se prima dovevano accettarsi le dimissioni del Presidente della Repubblica. Il presidente Martel dichiarò, pur non concedendogli la parola, che l'Assemblea nazionale non essendo in quel momento che un Collegio elettorale, non poteva essere chiamata a pronunciarsi sulla dimissione, dicendosi però pronto a consultare l'Assemblea se Gavardie avesse insistito.

L'onor. Deschanel notò che, a termini della Costituzione, si doveva procedere *immediatamente* alla votazione.

Messa ai voti, su proposta di Gambetta, la questione pregiudiziale venne approvata e si passò quindi alla nomina degli scrutatori.

Dopo aver richiamato il testo dell'art. 2 della legge 25 febbraio 1875, si procedette alla votazione per appello nominale, il risultato della quale proclamato dal Presidente fu di voti 563 per Giulio Grévy e di 99 pel generale Chanzy.

Avendo Giulio Grévy ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, il Presidente lo proclamò Presidente della Repubblica Francese per sette anni e dichiarò che il Consiglio dei Ministri, investito del potere esecutivo durante la vacanza della Presidenza della Repubblica avrebbe partecipato al signor Grévy la decisione dell'Assemblea nazionale. Letto il processo verbale, il Presidente dichiarò levata la seduta.

Digitized by Google

Un estratto del processo verbale venne immediatamente trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri, e venne promulgato nel « Bollettino delle leggi ».

Avendo il Consiglio dei Ministri rimesso il potere esecutivo al signor Giulio Grévy che lo aveva accettato, il nuovo Presidente della Repubblica non aveva a seguire i precedenti del 1871 e 1873, onde non indirizzò alle Camere alcun messaggio, se non dopo la costituzione del suo primo Gabinetto. La procedura seguìta per l'elezione del Presidente della Repubblica era stata concertata nel mattino del 30 gennaio 1879, in una Conferenza tenuta dal Presidente del Senato Martel e il signor Grévy, Presidente della Camera dei deputati in concorso dei Segretari generali delle due Camere. Si era stabilito di comune accordo che non si sarebbe messa ai voti l'accettazione della dimissione, ma che se si fosse presentata una mozione in questo senso si sarebbe consultata l'Assemblea, e che l'Assemblea nazionale fungeva in quella circostanza da semplice Collegio elettorale, onde non doveva essere ammessa alcuna discussione. Si erano poi prese alcune altre misure d'ordine pel servizio della Presidenza e per la disposizione dei seggi per i membri dell'Assemblea.

§ 2. — *Dei Ministri e dei Sotto-Segretari di Stato.*

289. Il diritto di nominare e revocare i Ministri venne costantemente attribuito al Capo del potere esecutivo, ma in virtù del principio della responsabilità, le Camere hanno spesso esercitato una grande e legittima influenza sulla scelta dei Ministri.

La responsabilità ministeriale venne dichiarata per la prima volta dall'Assemblea costituente nel 13 luglio 1789, e tale dichiarazione venne rinnovata dall'Assemblea nel 31 del mese stesso. Il principio della responsabilità ministeriale venne inserito nella Costituzione del 14 settembre 1791 che stabiliva:

I Ministri sono responsabili di tutti i delitti da loro commessi contro la sicurezza nazionale e contro la costituzione; di ogni attentato alla proprietà e libertà individuale; di ogni dissipazione del danaro destinato alle spese del loro dicastero. — *In nessun caso l'ordine del re verbale o scritto può sottrarre un Ministro alla sua responsabilità* (1). Nessun Ministro in funzioni o fuori di esse, può essere sottoposto a processo per causa criminale per fatti attinenti alla sua amministrazione, senza un decreto del Corpo legislativo (2). La responsabilità del Ministro che avesse apposto il sigillo o promulgata una legge votata dall'Assemblea nazionale doveva durare sei anni (3).

(1) L'articolo 18 del decreto 5 ottobre - 3 novembre 1879 si esprimeva allo stesso modo.
(2) Tit. III, cap. II, sez. 4ª, art. 5, 6, 8.
(3) *Ibid.*, cap. III, sez. 2ª, art. 10.

Digitized by Google

290. Per la Costituzione del 1791 i Ministri non potevano essere deputati; essi non costituivano un Consiglio, ma erano soltanto gli agenti del re. Dopo la sospensione di Luigi XVI, la Legislativa stabilì che i Ministri avrebbero costituito un « Consiglio esecutivo provvisorio » e che ciascun Ministro avrebbe a sua volta, settimana per settimana, sostenute le funzioni di Presidente del Consiglio (1). Essa nominò direttamente i Ministri a scrutinio di lista, scegliendoli però fuori del suo seno.

291. La Costituzione non applicata del 24 giugno 1793 incaricava il Consiglio esecutivo di nominare fuori del suo seno « i *funzionari* capi dell'Amministrazione generale della Repubblica ». Il Corpo legislativo doveva determinare il loro numero e le funzioni relative. Quei funzionari non potevano costituire un Consiglio; essi erano « distinti, non avevano punto rapporti immediati tra loro » e non dovevano esercitare alcuna autorità personale (2).

Il decreto della Convenzione nazionale che organizzava il Governo rivoluzionario sottopose i Ministri alla sorveglianza del Comitato di salute pubblica. Fu interdetto ai Ministri della guerra e della marina di nominare ufficiali generali (fuor dei generali in capo nominati dalla Convenzione) senza averne sottoposta la lista al Comitato di salute pubblica; quei due Ministri non potevano destituire nessuno dei funzionari militari nominati provvisoriamente dai rappresentanti del popolo ed inviati all'esercito, senza averne fatta proposta scritta e motivata al Comitato di salute pubblica e senza che questi l'avesse accettata (3).

292. La Costituzione dell'anno III stabilì che a cominciare dall'anno V i membri del Corpo legislativo non potrebbero essere nominati Ministri (4). A termini della Costituzione stessa il Direttorio nominava i Ministri fuori del suo seno e poteva revocarli; non aveva però il diritto di sceglierli più giovani di trent'anni, nè fra i parenti od alleati dei suoi membri (5).

Il numero e le attribuzioni dei Ministri erano determinati dal Corpo legislativo; i Ministri erano sei almeno e otto al più, e non costituivano un Consiglio; erano rispettivamente responsabili tanto della non esecuzione delle leggi quanto della non esecuzione dei decreti del Direttorio (6).

293. La Costituzione del 22 frimaio, anno VIII (10 novembre 1799)

(1) D. 10 agosto 1792.
(2) Art. 66, 67, 68.
(3) D. 19 vendemmiale, anno II (10 ottobre 1783), art. 2.
(4) C. 5 fruttidoro, anno III (22 agosto 1795), art. 136.
(5) *Ibid.*, art. 148.
(6) *Ibid.*, art. 150, 151, 152.

Digitized by Google

attribuì al primo Console soltanto il diritto di nominare e revocare i Ministri (1). I casi di responsabilità ministeriale vennero regolati nel seguente modo:

I Ministri sono responsabili: 1° di ogni atto del Governo da essi firmato e dichiarato incostituzionale dal Senato; 2° dell'inesecuzione delle leggi e dei regolamenti dell'amministrazione pubblica; 3° degli ordini speciali da essi impartiti quando sieno contrari alla costituzione, alle leggi ed ai regolamenti. — Nel caso di cui l'articolo precedente, il Tribunale denuncia il Ministro mediante un atto sul quale il Corpo legislativo delibera nelle forme ordinarie dopo sentito o citato il denunciato. Il Ministro sottoposto ad un giudizio per decreto del Corpo legislativo viene giudicato da un'Alta Corte senza appello o ricorso in Cassazione (2).

Risulta da questo testo che la responsabilità *politica* dei Ministri non esisteva sotto il regime della Costituzione dell'anno VIII, ed infatti fino al 1814 i Ministri non erano responsabili della direzione degli affari pubblici, che verso il Capo dello Stato.

294. La Carta del 1814 ristabilì la responsabilità ministeriale in massima (3), e decise, a garanzia di questo principio, che il re potesse scegliere i Ministri fra i Pari e i deputati, aggiungendo che i Ministri potevano esser messi in istato d'accusa dalla Camera dei deputati e giudicati da quella dei Pari.

Le stesse norme vennero mantenute sotto la Monarchia del luglio, come si dirà più innanzi.

295. La Costituzione del 4 novembre 1848 attribuì al Presidente della Repubblica la nomina e la revoca dei Ministri. Ogni Ministro era responsabile per quanto si riferiva agli atti del Governo e dell'Amministrazione. Il potere legislativo fissava il numero dei Ministri e le loro attribuzioni (4).

296. La Costituzione del 14 gennaio 1852 fece sparire la responsabilità dei Ministri dinanzi alle Camere. L'articolo 13 di questa Costituzione era così concepito:

I Ministri non dipendono che dal Capo dello Stato; essi non sono responsabili degli atti del Governo se non per quanto li concerne particolarmente: *non v'ha tra essi alcuna solidarietà*, e non possono essere sottoposti ad accusa che dal Senato.

L'articolo 3 dello stesso *senatusconsulto* stabilì che i Ministri potessero far parte del Senato e del Corpo legislativo. Gli articoli 19 e 20 della Costituzione 8 maggio 1870 contengono le stesse disposizioni e non prevedono più il caso che i Ministri vengano messi in istato d'accusa.

(1) Art. 41.
(2) Art. 72, 73.
(3) Art. 13, 55, 56.
(4) Art. 64, 66, 67, 68.

Digitized by Google

Dal 4 settembre 1870 all'8 febbraio 1871, data della riunione dell'ultima Assemblea nazionale, la nomina dei Ministri venne fatta dal Governo della Difesa nazionale che li scelse per la maggior parte nel proprio seno (1).

297. L'Assemblea nazionale, colla risoluzione del 17 febbraio 1871, attribuì al signor Thiers, Capo del potere esecutivo della Repubblica, la nomina e la Presidenza dei Ministri. L'art. 2 (§ 5) della legge 31 agosto 1871 stabilì, che il Consiglio dei Ministri ed i Ministri sarebbero responsabili davanti all'Assemblea. Come conseguenza di questo principio il Presidente della Repubblica creò un Vice-presidente del Consiglio dei Ministri con decreto 2 settembre 1871. La legge 13 marzo 1873 regolò le condizioni della responsabilità ministeriale; essa stabilì specialmente che le interpellanze non potessero essere indirizzate al Presidente della Repubblica, ma soltanto ai Ministri.

298. Attualmente i Ministri sono nominati e revocati dal Presidente della Repubblica (2); possono essere scelti fra i membri del Senato o della Camera dei deputati e le loro funzioni sono compatibili colmandato di senatore e di deputato (3).

299. I Ministri sono solidariamente responsabili dinanzi alle Camere della politica generale del Governo e individualmente dei loro atti personali (4). Uno di essi è incaricato delle funzioni di Presidente del Consiglio (5). Per la validità degli atti del Presidente della Repubblica è indispensabile la controfirma di un Ministro (6). Allorchè un Gabinetto si ritiri per intero, uno dei Ministri, generalmente il Guardasigilli, controfirma la nomina del nuovo Presidente del Consiglio.

L'articolo 6 della legge Costituzionale 25 febbraio 1875 dichiara i Ministri responsabili della politica generale del Governo e *individualmente*

(1) D. 4, 5 e 20 settembre 1870.

(2) Le leggi costituzionali non dicono espressamente che il Presidente della Repubblica nomina i Ministri; ma questo diritto risulta dal § 4 dell'art. 3 della legge costituzionale 25 febbraio 1875 che stabilisce: « Egli (il Presidente) nomina tutti i funzionari civili e militari ». Del resto l'art. 1 della legge 20 novembre 1873 col disporre che il potere esecutivo avrebbe continuato ad essere esercitato nelle condizioni attuali fino alle modificazioni che vi potessero essere apportate dalle leggi costituzionali, e non avendo alcun articolo di queste leggi parlato della nomina dei Ministri, si può riportarsi alla legge 31 agosto 1871, di cui l'art. 2 (§ 5) stabilisce che il Presidente della Repubblica « nomina e revoca i Ministri ».

(3) L. C. 2 agosto 1875, art. 20; L. C. 30 novembre 1875, art. 8.

(4) L. C. 25 febbraio 1875, art. 6, § 1. Per quanto si riferisce allo stato d'accusa ed al giudizio dei Ministri, v. N° 390.

(5) D. 9 marzo 1876.

(6) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3.

Digitized by Google

dei loro atti personali. Questa responsabilità individuale venne invocata dalla Commissione del bilancio in una relazione presentata dall'on. Guichard nel 7 febbraio 1880. Eccone i motivi:

L'Assemblea nazionale aveva votato, nell'11 giugno 1875, sopra domanda dell'on. Caillaux, allora Ministro dei lavori pubblici, una legge, con la quale si stanziava una somma di 2,500,000 per collocare la Corte dei conti nell'ala nord del palazzo delle Tuileries. L'onor. Caillaux aveva affermato che quella somma sarebbe stata sufficiente, ma in seguito a più accurato esame, risultò che invece di 2,500,000 franchi bisognava spendere 11,260,000 franchi. Il Governo dimandò alla Camera dei deputati un credito supplementare nella seduta 19 maggio 1879.

La Commissione del bilancio incaricata dell'esame di questa domanda di credito ritenne che l'onor. Caillaux, Ministro dei lavori pubblici, avesse impegnato la sua responsabilità personale, affermando all'Assemblea nazionale, senza un esame sufficiente, sul semplice parere del Consiglio dei fabbricati civili, che sarebbe stata sufficiente la somma di 2,500,000 franchi, per installare la Corte dei conti alle Tuileries. In conseguenza, invece di concludere per l'approvazione pura e semplice del progetto di credito supplementare la Commissione del bilancio sottopose al voto della Camera il progetto di decisione così concepito:

La Commissione propone alla Camera di invitare i Ministri dei lavori pubblici e delle Finanze a procedere a quelle informazioni che li porranno in grado di apprezzare se i fatti rilevati nella presente relazione non dieno luogo all'applicazione dell'art. 6 della legge costituzionale 25 febbraio 1875 e degli articoli del Codice civile intorno al mandato.

Però, in seguito alle nuove indagini istituite, il credito richiesto venne approvato, e non si dette seguito alle proposte della Commissione.

300. A termini dell'art. 26 della legge 16 settembre 1871, lo stipendio dei Ministri è fissato nella somma di 60,000 franchi non soggetta a ritenuta.

301. Nei Governi parlamentari i Ministri sono aiutati dai Sotto-segretari di Stato. L'istituzione di questi Sotto-segretari venne creata coll'ordinanza 9 maggio 1816, così concepita:

ART. 1. — Saranno aggiunti ai nostri Ministri Segretari di Stato quando essi lo giudichino necessario per il buon andamento del nostro servizio, dei Sotto-Segretari di Stato da noi nominati.

ART. 2. — I Sotto-segretari di Stato saranno incaricati di ogni ramo dell'amministrazione e della corrispondenza generale loro delegata dai nostri Ministri Segretari di Stato nei rispettivi dicasteri.

Un decreto del Presidente della Repubblica in data 29 dicembre 1879 determinò con molta esattezza le attribuzioni del Sotto-segretario di Stato delle finanze.

Digitized by Google

Le attribuzioni del Sotto-segretario di Stato degli affari esteri vennero pure determinate in modo speciale. Un decreto del 9 ottobre 1880 dispone che il servizio del personale e la divisione di contabilità sono posti sotto l'autorità diretta del Sotto-segretario di Stato. Una decisione del Ministro degli affari esteri in data 10 ottobre 1880 stabilisce che il personale e la contabilità, la direzione degli affari commerciali, la direzione del contenzioso politico e commerciale stanno nelle attribuzioni del Sotto-segretario di Stato.

302. I Sotto-segretari di Stato vennero dapprima presi fuori delle Camere; ben presto, nello scopo di creare un legame più stretto fra il Parlamento e la Corona, si scelsero fra i deputati e i Pari di Francia; come lo faceva notare l'on. De Serre nella seduta della Camera dei deputati 6 giugno 1821 « sarebbe evidentemente troppo debole quel Governo che avesse a dirigere i pubblici affari col concorso delle Camere se non avesse parte dei suoi membri, anzi dei suoi membri più influenti, nella Camera stessa ».

Sotto la Restaurazione il còmpito dei Sotto-segretari di Stato era più che altro amministrativo; sotto la Monarchia di luglio diventò più che altro politico; fu il sig. Thiers che diede il segnale della trasformazione (1). Il decreto della Costituente 14 giugno 1848, confermato dalla legge elettorale 15 marzo 1849, vietò di prendere i Sotto-segretari di Stato fra i rappresentanti. L'istituzione non aveva più alcuna utilità e sparì abbastanza presto; l'Impero non pensò a ristabilirla. L'ultima Assemblea decise che i Sotto-segretari di Stato potessero essere scelti fra i suoi componenti (2).

303. Attualmente non v'ha alcuna incompatibilità fra le funzioni di Sotto-segretario di Stato e il mandato di senatore o di deputato (3). Lo stipendio dei Sotto-segretari di Stato non è determinato da una legge generale, ma è fissato ogni anno dalla legge di finanza e varia secondo i Ministeri: alle finanze è presentemente di 30,000 franchi, all'interno, all'agricoltura e commercio è di 25,000, alla giustizia è di 20,000.

(1) La prima nomina del signor Thiers come Sotto-segretario di Stato data dall'8 novembre 1830.
(2) L. 25 aprile 1872, art. 2.
(3) 2 agosto 1875, art. 20; L. C. 30 novembre 1875, art. 8.

Digitized by Google

CAPITOLO XII.

RAPPORTI DEL POTERE LEGISLATIVO COLL'ESECUTIVO.

§ 1. -- *Dei messaggi.*

304. Spesse volte vien fatta confusione tra messaggi e comunicazion del Governo; v'ha tuttavia fra questi due atti una profonda differenza. Le semplici comunicazioni del Governo, non portano che la firma del Presidente del Consiglio od anche sono fatte verbalmente da un Ministro alla tribuna; i messaggi debbono essere muniti della firma del Capo del potere esecutivo. Le comunicazioni emanano dal solo Gabinetto; nei messaggi è il Capo del potere esecutivo che prende la parola, e s'indirizza direttamente all'Assemblea, e se costituzionalmente non impegna la sua responsabilità, pur tuttavia impegna la sua parola dinanzi al Parlamento ed alla storia. Perciò la Camera prende atto dei messaggi e non delle comunicazioni.

305. La procedura dei messaggi venne quasi sempre regolata dalla legge. L'art. 9 (titolo III, capitolo III, sezione 4) della Costituzione **14** settembre **1791** chiamava i messaggi « atti della corrispondenza del re col Corpo legislativo » ed esigeva che tali atti fossero sempre controfirmati da un Ministro. L'art. 6 autorizzava il re a far comunicazioni dirette al Corpo legislativo ed a portarsi nella sala delle sue sedute; il re doveva essere ricevuto e ricondotto da una deputazione della quale non faceva parte il Presidente, e non poteva essere accompagnato nella sala che dal principe reale e dai Ministri. In sua presenza, il Corpo legislativo sospende ogni deliberazione.

306. La Costituzione dell'anno III limitò ai messaggi le comunicazioni tra il Direttorio e i Consigli; l'art. **170** era così concepito:

Il Direttorio ha quattro messaggeri di Stato che esso nomina e può destituire. Essi portano ai due Corpi legislativi le lettere e le memorie del Direttorio, ed hanno a tale scopo libera entrata nel luogo delle sedute dei Consigli legislativi. Essi sono preceduti da due uscieri.

Le stesse formalità vennero osservate sotto il regime consolare ed imperiale (1).

307. Il regolamento **28** giugno - **13** agosto **1814** sulle relazioni delle Camere fra di esse e col re, stabilì una procedura distinta per i proclami,

(1) L. 3 nevoso, anno VIII (24 dicembre 1799), art. 8.

Digitized by Google

i messaggi e le comunicazioni del re. Detto regolamento rimase in vigore fino al 1848.

La Costituzione del 1848 non istabilì regole speciali per l'invio e il ricevimento dei messaggi del Presidente della Repubblica, ma impose soltanto al Capo del potere esecutivo l'obbligo di presentare ogni anno all'Assemblea nazionale un messaggio contenente l'esposizione dello stato generale degli affari della Repubblica (1).

308. L'art. 58 del decreto 22 marzo 1852 che più tardi divenne l'articolo 71 del decreto 3 febbraio 1861, stabilì che i messaggi e proclami indirizzati dal Capo dello Stato al Corpo legislativo sarebbero portati e letti in seduta pubblica dai Ministri e Consiglieri di Stato delegati all'uopo, ed aggiunse:

Tali messaggi e proclami non possono formare obbietto di discussione o votazione, a meno che non contengano una proposta sulla quale sia necessario dare il voto (2).

309. Nell'ultima Assemblea nazionale il sig. Thiers fu ammesso come Capo del potere esecutivo e come Presidente della Repubblica a leggere egli stesso i suoi messaggi ed a prendere la parola nelle discussioni parlamentari. Nel 1873 l'Assemblea decise che il Presidente della Repubblica sarebbe in relazione con essa mediante messaggi, i quali, eccettuati quelli d'apertura delle sessioni, sarebbero letti alla tribuna da un Ministro (3): riservando tuttavia al sig. Thiers il diritto di prender parte alla discussione delle leggi e delle interpellanze. La procedura complicata da essa tracciata colla legge 13 marzo 1873 non ha più che un interesse storico; creata in favore o contro di un determinato oratore, non potrebbe essere invocata come precedente: se ne può tuttavia dedurre il principio che un'Assemblea non può deliberare liberamente in presenza del Capo del potere esecutivo.

310. Dopo che entrarono in vigore le leggi costituzionali del 1875, il Presidente della Repubblica comunica con le Camere a mezzo di messaggi che sono letti alla tribuna da un Ministro (4). I messaggi devono essere controfirmati da un Ministro, essendo la controfirma obbligatoria per tutti gli atti del Presidente della Repubblica (5). I messaggi a mezzo dei quali il Presidente della Repubblica dimanda una nuova deliberazione intorno a una legge, devono essere *motivati*.

(1) C. 4 novembre 1848, art. 52.
(2) Disposizioni analoghe vennero inserite nel decreto 29 maggio 1870.
(3) L. 13 marzo 1873, art. 1.
(4) L. C. 16 luglio 1875, art. 6.
(5) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3.

Digitized by Google

311. I messaggi indirizzati alle Camere dal Presidente della Repubblica non potrebbero essere obbietto di esame o di censure; possono però dar luogo ad una risposta deliberata da una o dall'altra Camera.

Nella seduta 13 novembre 1872 il sig. Thiers, Presidente della Repubblica, aveva letto un messaggio che non fu di completa soddisfazione per i componenti la Destra. Terminata la lettura l'on. Andren De Kerdrel presentò una proposta tendente a far nominare una Commissione per l'esame del messaggio del Presidente della Repubblica. Dietro osservazione del presidente Grévy, Andren De Kerdrel sostituì alle parole « per l'*esame* del messaggio » le seguenti: « per presentare all'Assemblea un progetto di *risposta* al messaggio ». La proposta modificata di De Kerdrel venne dichiarata urgente: non ne seguì però alcuna risposta al messaggio, bensì soltanto la nomina d'una Commissione incaricata di preparare un progetto di legge che regolasse le attribuzioni dei poteri pubblici e le condizioni della responsabilità ministeriale (1).

§ 2. — *Delle comunicazioni del Governo.*

312. Le comunicazioni del Governo possono esser fatte per iscritto o verbalmente. Le comunicazioni scritte sono lette o presentate alla tribuna da uno dei Ministri; possono essere indirizzate ad uno o ad ambedue i Presidenti delle Camere secondo i casi, e ne vien fatta da essi partecipazione all'Assemblea all'aprirsi della seduta. L'Assemblea ne ordina la stampa, qualora la creda utile (2): per i documenti e le informazioni comunicati dai Ministri, non si procede come per i progetti di legge presentati a nome del Presidente della Repubblica; in quest'ultimo caso la stampa è obbligatoria, come vedremo tra breve, mentre nel primo è facoltativa. Le comunicazioni fatte verbalmente dalla tribuna prendono il loro posto naturale nei resoconti della seduta.

Le comunicazioni del potere esecutivo colle Camere hanno luogo per mezzo dei Ministri o verbalmente o per iscritto. Tale principio risulta dall'art. 6 della legge costituzionale 16 luglio 1875. Ma siccome questo articolo stesso autorizza i Ministri a farsi assistere per la discussione di un determinato progetto di legge, da Commissari designati per decreto del Presidente della Repubblica; ne consegue che una nota emanata da un Commissario del Governo regolarmente designato con decreto, può essere distribuita alle Camere senza essere munita della controfirma di un Ministro.

Nella seduta della Camera dei deputati 15 marzo 1879, l'on. Vittorio Plessier, relatore d'una proposta relativa alle Commissioni amministrative

(1) Questo progetto divenne poi la legge 13 marzo 1873.
(2) R. S. art. 31 e 32; R. C. D. art. 99 e 100.

Digitized by Google

degli ospizi, lamentò che all'apertura della seduta del 6 marzo si fosse distribuita ufficialmente allo sportello della Camera uno scritto col titolo: « Nota sul progetto di legge relativa al modo di nominare le Commissioni amministrative degli Ospizi ed Uffici di beneficenza ». Rilevava l'on. Plessier come tale scritto non firmato portasse in margine l'iscrizione « Ministero dell'interno, Direzione dell'Amministrazione dipartimentale e comunale », ed osservava quindi che se doveva essere un rapporto del Governo alla Camera, non era dignitoso che fosse a questa direttamente inviato dagli uffici, senza alcuna delegazione, saltando a piè pari i Ministri, veri e propri intermediari fra il Governo e le Camere.

Il presidente Gambetta rispose affermando la regolarità della avvenuta distribuzione, ed osservando come la provenienza della nota fosse sufficientemente indicata dall'iscrizione in margine. Chiaro appariva come fosse la Direzione dell'Amministrazione dipartimentale e comunale che comunicava tale documento alla Camera; di fatti simili s'aveano numerosi precedenti, e non implicavano a suo vedere in alcun modo la dignità della Camera; onde non credeva opportuno chiedere ad essa la manifestazione di un parere qualsifosse. Le parole del Presidente vennero accolte da generali segni di assenso e l'incidente fu chiuso.

313. Non è necessario che le comunicazioni ministeriali sieno fatte in seduta pubblica, all'Assemblea tutta intera; il Governo può dimandare ed ottenere che venga nominata una Commissione incaricata di ricevere da esso le comunicazioni che sopra una determinata questione non fosse conveniente render pubbliche (1).

314. Il Governo gode di un potere discrezionale per quanto riguarda la divulgazione dei fatti o la comunicazione dei documenti che concernono affari ancora pendenti. Ma quando non si facciano spontaneamente alla Camera od alle Commissioni delle Camere quelle comunicazioni che risultino necessarie, può essere formulata alla tribuna una domanda di comunicazione e la Camera ha il diritto di esprimere il voto che i Ministri forniscano determinate informazioni diplomatiche o d'altra natura. Tale voto ha le conseguenze che richiede lo stato dell'affare cui si riferisce. Così nella seduta

(1) In tal modo si è proceduto dall'Assemblea costituente nella sedute del 13 ottobre 1848: sulla proposta del generale Cavaignac, l'Assemblea ordinò la nomina di una Commissione incaricata di ricevere le comunicazioni del Governo, circa lo stato d'assedio. — Così pure procedette l'Assemblea nazionale del 1871; sulla proposta dell'onor. Giulio de Lasteyrie assenziente il Ministro dell'interno Ernesto Picard, l'Assemblea ordinò la nomina d'una Commissione per ricevere le comunicazioni del Governo circa l'insurrezione del 18 marzo e concertarsi col potere esecutivo sulle misure da adottarsi.

Digitized by Google

della Camera dei deputati 6 giugno 1878, i vari partiti della Camera, sì di destra che di sinistra, avendo fatto conoscere che desideravano prendere cognizione dei documenti relativi agli affari d'Oriente, il Ministro degli affari esteri promise di fare distribuire detti documenti al principio della sessione d'autunno 1878.

Raro accade che tali comunicazioni di documenti reclamati dalla minoranza, vengano effettuate, se non sia favorevole la maggioranza. Durante il Corpo legislativo i documenti finanziari richiesti dalla sinistra furono quasi sempre rifiutati. Fra i rifiuti celebri devesi annoverare quello opposto dai Ministri del 2 gennaio 1870 e dalla maggioranza del Corpo legislativo, alle reiterate domande degli on. Thiers, Giulio Favre e Buffet nella seduta del 15 luglio 1870. Giulio Favre avea deposto una proposta così concepita: « Domandiamo comunicazione dei dispacci e specialmente di quello col quale il Governo prussiano ha notificato la sua risoluzione ai Governi esteri ». La proposta dell'on. Giulio Favre fu respinta con 159 voti contro 84 sovra 243 votanti.

315. È poco conveniente che il Governo comunichi ad una delle Camere, in seduta pubblica, i documenti dei quali abbia rifiutata la comunicazione ad una delle Commissioni di questa Camera, per farsene un'arma onde combattere le risoluzioni della Commissione. Questo caso si è presentato nel 1839, in occasione della discussione dell'indirizzo. Nella seduta del 12 gennaio 1839 il Presidente del Consiglio aveva data lettura di vari dispacci diplomatici, la comunicazione dei quali era stata rifiutata alla Commissione dell'indirizzo. L'on. Guizot rilevò come il Presidente del Consiglio avesse rifiutato di comunicare alla Commissione quei documenti che egli avea creduto di poter comunicare senza inconvenienti alla Camera e come avesse perfino rifiutato al sig. Thiers *copia del dispaccio ch'egli avea letto alla tribuna*. Egli deplorava la condotta del Presidente del Consiglio che rendeva impossibile ogni discussione alla Commissione la quale non avea potuto prendere preventiva cognizione di quei documenti (1). Ma non avendo Guizot fatto alcuna formale proposta, la Camera non venne chiamata a statuire sulla questione. Nella discussione dell'indirizzo però i voti contrari provarono al Gabinetto che la maggioranza della Camera biasimava la sua condotta in quella circostanza.

316. Durante la lunga seduta del 12 gennaio 1839 venne sollevata anche un'altra questione della stessa natura dal sig. Guizot. Un Ministro

(1) In occasione di questo incidente, il sig. Thiers espose quali erano secondo lui le norme da tenersi per la comunicazione dei documenti alle Camere.

Digitized by Google

può dar comunicazione ad una delle Camere in seduta pubblica, di un documento che non sia stato comunicato all'altra Camera, quando tale documento sia di natura tale da implicare la responsabilità di un membro di quest'ultima Camera?

Il Presidente del Consiglio avea letto alla Camera dei deputati un dispaccio concernente il duca di Broglie, Pari di Francia, dispaccio che si connetteva con una questione diplomatica già discussa alla Camera dei Pari. Guizot deplorava che prima d'essere portato alla Camera dei deputati il dispaccio non fosse stato comunicato alla Camera dei Pari, ove era presente il duca di Broglie. Il Presidente del Consiglio non contestò il fondamento del reclamo di Guizot, ma si scusò facendo osservare che l'esistenza del dispaccio gli era nota soltanto da pochi giorni.

§ 3. — *Dell'entrata dei Ministri alle Camere.*

317. Per principio, nessun estraneo può essere ammesso a prendere la parola dinanzi all'Assemblea. Venne però quasi sempre fatta eccezione per i Ministri.

A termini della Costituzione del 1791 i Ministri avevano libero ingresso e posto assegnato nell'Assemblea nazionale sebbene non fossero membri di essa; dovevano essere sentiti sulle cose attinenti alla loro amministrazione, ogniqualvolta l'avessero chiesto, ed erano pure sentiti su cose estranee quando l'Assemblea loro avesse accordata la parola (1).

318. Dal 1799 al 1814 i Ministri furono sostituiti da oratori del Governo (V. infra, n. 325); ma la Carta del 1814 stabilì che i Ministri avrebbero libero ingresso alle due Camere e sarebbero sentiti ogniqualvolta l'avessero chiesto (2). L'art. 18 del regolamento della Camera dei deputati 25 giugno 1814, decise che i Ministri che non fossero Pari prenderebbero posto nella Camera in seggi eguali a quelli dei Pari e collocati di faccia al Presidente. Sotto la Monarchia di luglio non si derogò a questa usanza.

Il diritto dei Ministri venne mantenuto sotto la seconda Repubblica dall'art. 69 della Costituzione 4 novembre 1848, articolo copiato dalla Carta.

319. Nel 1852 i ministri furono sostituiti nella discussione dei progetti di legge da commissari del Governo (V. n. 327). Sotto l'Impero, un senatoconsulto creò Ministri senza portafoglio, incaricati di sostenere

(1) Tit. III, cap. III, sez. 4ª, art. 10.
(2) Art. 54.

Digitized by Google

dinanzi alle Camere i progetti del Governo. Questi Ministri non erano soggetti al turno d'iscrizione ed ottenevano la parola quando la reclamavano (1).

L'istituzione dei Ministri senza portafoglio scomparve rapidamente; un decreto del 23 giugno 1863 fece passare le loro attribuzioni nelle mani del Ministro di Stato.

Il Ministero di Stato venne annientato col decreto 19 gennaio 1867 che stabilì ognuno dei Ministri potesse, in virtù di speciale delegazione, essere incaricato di rappresentare il Governo dinanzi al Senato e al Corpo legislativo, nella discussione degli affari e dei progetti di legge.

Il decreto 17 luglio 1869 soppresse il Ministero di Stato e l'art. 3 del senatoconsulto 8 settembre 1869 stabilì che i Ministri avessero libero adito al Senato ed al Corpo legislativo, e che dovessero essere sentiti ogniqualvolta lo domandassero. Queste disposizioni vennero inserite nell'art. 20 della Costituzione 8 maggio 1870, e riprodotto nell'art. 78 del regolamento del Corpo legislativo 2 febbraio 1870.

I Ministri avevano libero ingresso nell'ultima Assemblea ed ottenevano la parola ad ogni loro richiesta, senza che alcun testo di legge o di regolamento garantisse loro tale privilegio.

320. L'art. 6 della legge costituzionale 16 luglio 1875 stabilisce che i Ministri hanno adito alle due Camere e debbono essere sentiti dietro loro richiesta: gli art. 36 del regolamento del Senato e 103 del regolamento della Camera dei deputati dispongono che i Ministri sono dispensati dal turno d'iscrizione e ànno diritto di ottenere la parola quando la dimandano.

Risulta da tali testi che un Ministro può assistere alle adunanze segrete d'una Camera della quale non fa parte (2); che possono dimandare e ottenere la parola, tanto quando vi sia un oratore alla tribuna (3), come sopra un emendamento assoggettato alla presa in considerazione (4), e dopo deliberata la chiusura. La parola richiesta da un Ministro impedisce naturalmente la votazione sulla chiusura.

321. Un Ministro può pure essere sentito dopo una prima prova dichiarata dubbia. Quest'ultimo punto potrebbe dar luogo a difficoltà per il testo formale dei regolamenti: « *Nessuno* può ottenere la parola fra le due prove per alzata e seduta » (5). Tuttavia il diritto dei Ministri d'invocare il

(1) S. C. 24 novembre 1860, art. 5.
(2) C. D. 26 gennaio 1838.
(3) C. D. 14 gennaio 1880.
(4) C. D. 11 agosto 1876.
(5) R. S. art. 49; R. C. D. art. 80.

Digitized by Google

privilegio loro accordato dalla Costituzione, anche fra le due prove, si appoggia sopra numerosi precedenti. Nella seduta della Camera dei deputati del 15 di marzo 1820, dopo una prima prova dubbia per alzata e seduta, il Ministro degli affari esteri domandò la parola; i membri della sinistra opposero che era vietato di parlare fra le due prove (1). Dopo aver data lettura dell'art. 54 della Carta, il presidente Ravez accordò e mantenne la parola al Ministro, contro le proteste della sinistra (2). Similmente nella seduta della Camera dei deputati del 28 dicembre 1876, dopo che aveva avuto luogo la *prima parte* di una prova per alzata e seduta sopra un emendamento del barone Reille, il Ministro della guerra domandò la parola: il presidente Grévy disse che se non vi era opposizione si poteva annullare la prima parte della prova; non essendosi sollevata alcuna obbiezione, la prima parte della prova venne considerata come nulla ed il Ministro della guerra ebbe la parola.

322. Il Presidente, senza ledere il diritto garantito ai Ministri dalla Costituzione, di prendere la parola ogniqualvolta la domandino, può invitarli a scegliere per parlare, un momento conveniente pei lavori delle Camere. L'affermativa venne energicamente sostenuta dal presidente Dupin nella seduta del 19 febbraio 1834. Il Presidente esponeva alla Camera in qual ordine dovevano essere posti in discussione gli emendamenti presentati sopra un articolo, quando il signor Thiers, Ministro del commercio, chiese la parola, salì alla tribuna e cominciò a svolgere vari progetti di legge d'interesse locale. Il Presidente interruppe il Ministro, facendogli osservare come dacchè egli non domandava la parola sugli emendamenti, sarebbe stato desiderabile che non fosse sospesa la deliberazione per lo svolgimento dei progetti di legge. Il Ministro rispose che egli esercitava un suo diritto. Il Presidente replicò che non gli contestava il suo diritto, ma che forse la Camera potrebbe giudicare se fosse conveniente interrompere una discussione incominciata. Barthe, Guardasigilli, intervenne e segnalò come un grave errore l'interpretazione del Presidente, aggiungendo che il Governo non poteva accoglierla, essendo formale il testo della Carta. Il Presidente rispose in questi termini:

Ho detto all'on. Ministro del commercio e dei lavori pubblici che in generale era più conveniente fare le proposte del Governo al principio delle sedute o dopo finita una discussione pendente, piuttosto che durante una discussione. Quando l'on. Ministro mi disse che egli esercitava un suo diritto, gli risposi che io non

(1) In quell'epoca la proibizione non risultava dal regolamento, ma da una consuetudine costante.

(2) Vedi, nello stesso senso, le sedute della Camera dei deputati, del 4 marzo e del 17 giugno 1819.

Digitized by Google

gli contestava il suo diritto, ma dovetti rammentargli le consuetudini della Camera e gli dissi che la Camera sarebbe giudice della questione se fosse conveniente aspettare che l'articolo fosse votato.

Avendo quindi il Presidente invitato il Ministro del commercio a fare la presentazione dei suoi progetti, il Ministro volle prima stabilire la propria prerogativa.

Come Ministro del re, diss'egli, ho il diritto di essere sentito ogniqualvolta io lo domandi. La disposizione della Carta è formale. Prego la Camera di credere che se si trattasse soltanto d'una questione d'amor proprio, m'affretterei a sacrificarlo e rinuncierei volontieri ad ogni discussione; ma si tratta della prerogativa reale, la quale resterebbe lesa, per quanto voglia credere involontariamente. Le prerogative reali si esercitano nelle forme stabilite dalla Carta; per essa, si possono, a mezzo dei Ministri, presentare alla Camera in ogni tempo, progetti di leggi, ad esempio un'Ordinanza di scioglimento, la quale dovrebbe esser letta immediatamente e pendente qualsiasi discussione. Ciò che io reclamo si è il diritto il quale non potrei lasciar violare in questo momento, senza dimenticare i miei doveri. Quanto all'uso che ho fatto di questo diritto, lo credo convenientissimo. Ho voluto salire alla tribuna prima che s'impegnasse la discussione sopra un emendamento, per non interromperla. Avrei avuto torto se avessi lasciato incominciare la discussione e se l'avessi interrotta per presentare dei progetti di legge; ma ho invece voluto, nell'interesse della discussione stessa, farlo prima che fosse incominciata. Non credo adunque di poter ammettere l'osservazione; ripeto, che non parlo per mio conto, sibbene per impedire che siano in qualsiasi modo lesi i diritti, che la Carta ha incaricato i Ministri di difendere.

Il Presidente riconobbe che se avesse rifiutata perentoriamente la parola al Ministro quando era salito alla tribuna, questi avrebbe potuto reclamare il diritto d'essere sentito: egli infatti poteva avere da presentare una comunicazione che non ammettesse indugio, quale un'Ordinanza di scioglimento, ed anche in tal caso doveva dimandare la parola. « Il diritto di prerogativa, aggiunse il Presidente, in tutto ciò che si riferisce alla prerogativa, è senza dubbio assoluto, ma tuttavia, esercitandosi alla tribuna e nella Camera, anche i Ministri sono tenuti ad osservare l'ordine della Camera e a sottostare al suo regolamento ».

Il Guardasigilli rispose che si violava la Carta, non solo con un attentato violento e diretto, ma anche con osservazioni che abbiano per conseguenza di restringere i limiti dei poteri dalla Carta stessa sanciti.

Il Presidente sostenne che egli difendeva il diritto della Camera, che la Camera era arbitra di non sentire immediatamente il Ministro, che non era il caso di una questione di principio, sibbene di convenienza. Dopo una breve replica del signor Thiers, l'incidente ebbe fine e vennero presentati i progetti di legge.

323. La giurisprudenza ha esteso ai Sotto-segretari di Stato dei diversi dicasteri i diritti di libero accesso e di parola, attribuiti ai Ministri dalla legge costituzionale. Per tal modo, un deputato che sia Sotto-segretario di

Digitized by Google

Stato, può essere sentito in Senato; così l'on. Savary, deputato, Sotto-segretario di Stato per la giustizia, prese la parola al Senato sulla questione dell'amnistia nella seduta del 29 marzo 1878. Similmente un senatore che fosse Sotto-segretario di Stato dovrebbe essere sentito dalla Camera, come organo del Governo.

324. Le Camere non hanno il diritto di rifiutare ai Ministri l'ingresso nelle sale delle loro sedute, nè potrebbero impedire loro di deporre progetti di legge o di prendere la parola; ma quando si presenti ad esse un Gabinetto che non ne goda la fiducia possono adottare un ordine del giorno motivato dichiarante che non si metteranno « in relazione » con esso (1).

§ 4. — *Dei Commissari del Governo.*

Nelle tre prime Assemblee sovrane e nei due Consigli dell'anno III, il Governo non aveva l'iniziativa delle leggi; non aveva pertanto bisogno di mandare alle Camere Commissari incaricati di prendere parte alle discussioni legislative. L'entrata dei Commissari del Governo nell'aula del Parlamento risale alla Costituzione del 22 frimaio, anno VIII (13 dicembre del 1799). A termini degli art. 34 e 53 di questa Costituzione, gli oratori del Governo discutevano le leggi dinanzi al Corpo legislativo, in contraddittorio degli oratori del Tribunato. Gli uni e gli altri erano nel numero di tre.

325. Sotto la Ristorazione e la Monarchia di luglio, i Ministri avevano il diritto di farsi assistere da Commissari del re, ai quali erano riservati alcuni seggi di fronte alla Presidenza (2). La Costituzione del 4 novembre 1848 stabiliva pure, coll'art. 69, che i Ministri potessero farsi assistere da Commissari nominati con decreto dal Presidente della Repubblica.

326. Sotto il secondo Impero, si ristabilì un sistema analogo a quello che si aveva usato sotto il primo. L'art. 51 della Costituzione 14 gennaio 1852 portava:

(1) Nella seduta del 24 novembre 1877, la Camera dei deputati, in seguito ad una interpellanza, votò un'ordine del giorno così concepito:

« La Camera dei deputati, considerando che il Ministero del 23 novembre per la sua composizione e per le sue origini, è la negazione dei diritti della nazione e del Parlamento; che d'altronde esso non può se non render più grave la crisi che dal 16 maggio pesa così seriamente sugli affari; dichiara di non potere entrare in relazione col Ministero, e passa all'ordine del giorno ».

(2) R. 28 giugno-13 agosto 1814, tit. II, art. 5, e tit. III, art. 1.

Digitized by Google

Il Consiglio di Stato sostiene, a nome del Governo, la discussione dei progetti di legge dinanzi al Senato e al Corpo legislativo. — I Consiglieri di Stato incaricati di parlare in nome del Governo sono designati dal Presidente della Repubblica (più tardi dall'imperatore).

L'art. 15 del decreto organico 25 gennaio 1852, che completava questa disposizione, era così concepito:

Il Presidente della Repubblica designa tre Consiglieri di Stato per sostenere la discussione d'ogni progetto di legge presentato al Corpo legislativo o al Senato. Uno di tali Consiglieri può esser preso fra i Consiglieri in servizio ordinario fuori sezione.

Un decreto del 17 febbraio 1853 delegò in via generale il Presidente del Consiglio di Stato a sostenere la discussione dei progetti di legge presentati al Corpo legislativo. Nel 24 novembre 1860 un decreto aggiunse al Presidente del Consiglio di Stato ed ai Consiglieri di Stato, alcuni Ministri senza portafoglio. L'istituzione dei Ministri senza portafoglio venne abolita nel 23 giugno 1863 e qualche mese più tardi, nel 18 ottobre anno stesso, un nuovo decreto creò tre Vice-presidenti del Consiglio di Stato incaricati d'esercitare al Senato e al Corpo legislativo, in ogni affare, le attribuzioni determinate dall'art. 51 della Costituzione.

Nel 1864 un decreto del 5 ottobre aggiunse al Ministro di Stato e ai Vice-presidenti del Consiglio di Stato, i Presidenti di sezione del Consiglio; questi ultimi furono incaricati, allo stesso titolo dei Vice-presidenti e senza bisogno, come i semplici Consiglieri, di speciale delegazione per ogni affare, di sostenere i progetti del Governo dinanzi al Senato ed al Corpo legislativo.

Tale sistema durò senza modificazioni fino alle prime riforme che incominciarono a ristabilire il regime parlamentare. Nel 1867 i Ministri ripresero il loro posto alle Camere, e il compito dei Commissari del Governo andò sempre scemando d'importanza fino al 1870.

327. Le leggi organiche e le Costituzioni provvisorie sotto le quali visse l'Assemblea nazionale, non fecero menzione di Commissari del governo. Tuttavia l'art. 8 della legge 24 maggio 1872 sull'organizzazione del Consiglio di Stato decise che potessero essere incaricati dal Governo i Consiglieri di Stato per sostenere dinanzi all'Assemblea i progetti esaminati dal Consiglio.

Tale disposizione è evidentemente applicabile alle Camere attuali, ma la restrizione risultante dalle parole: « I progetti che sono stati rinviati all'esame del Consiglio » non sussiste più, perchè l'art. 6 (§ 2) della legge costituzionale 16 luglio 1875 contiene le seguenti disposizioni generali:

Essi (i Ministri) possono farsi assistere da Commissari espressamente designati, per la discussione di un determinato progetto di legge, con un decreto dal Presidente della Repubblica.

Digitized by Google

Da questo testo risulta che possono essere designati con decreto, per sostenere dinanzi alle Camere la discussione dei progetti del Governo, i Consiglieri di Stato, i Direttori generali presso i Ministeri e qualsiasi altro funzionario.

Di regola, i decreti del Presidente della Repubblica portanti designazione di Commissari del Governo sono indirizzati al Presidente della Camera, che ne dà comunicazione all'Assemblea in seduta pubblica (1).

328. Il testo surriferito non venne interpretato in senso restrittivo e fu riconosciuto che contrariamente alle parole *per la discussione di un progetto di legge determinato*, possono essere designati Commissari del Governo per la discussione di *interpellanze* ed anche per *qualsiasi discussione* che riguardi una questione determinata.

Nella seduta del 20 aprile 1880, la Camera dei deputati ricevette comunicazione d'un decreto, col quale il Presidente della Repubblica nominava Commissario del Governo alla Camera per assistere il Ministero in ogni discussione o interpellanza relativa agli affari d'Algeria, l'on. Alberto Grévy Governatore civile generale dell'Algeria, con una delegazione la quale non avesse alcuna limitazione di durata.

329. I Commissari del Governo assistono i Ministri, ma non ne tengono le veci; perciò nella seduta del 4 aprile 1834, la Camera aggiornò la discussione di un progetto di legge, per l'assenza del Ministro delle finanze, sebbene fosse presente il Commissario regio.

330. Gli articoli 105 del regolamento della Camera e 36 del regolamento del Senato estesero ai Commissari del Governo il privilegio accordato ai Ministri dall'art. 6 della legge costituzionale 16 luglio 1875; i Commissari del Governo non sono soggetti, nelle discussioni, al loro tuono d'iscrizione e possono avere la parola ogniqualvolta la reclamino.

§ 5. — *Della presentazione e del ritiro dei progetti di legge.*

331. La Costituzione del 14 settembre 1791 aveva tolto al re il diritto d'iniziativa, ma gli aveva concessa la facoltà di proporre ogni anno, all'aprirsi delle sessioni, gli argomenti che avesse creduto doversi prendere in considerazione durante il corso della sessione (2).

Per la Costituzione dell'anno III, l'iniziativa delle leggi spettava esclusi-

(1) In tal modo si è proceduto nella seduta della Camera dei deputati del 28 maggio 1878.

(2) Tit. III, cap. III, sez. 4, art. 1.

Digitized by Google

vamente al Consiglio dei Cinquecento; tuttavia il Direttorio esecutivo poteva sempre invitare, per iscritto, il Consiglio dei Cinquecento a prendere in considerazione qualche argomento e proporre ad esso le misure da prendersi; ma non già progetti redatti in forma di legge (1).

332. Dopo l'anno VIII, il Governo ebbe costantemente il diritto d'iniziativa, e le Costituzioni od i regolamenti dovettero determinare la procedura da seguirsi per la presentazione dei progetti di legge. L'art. 26 della Costituzione del 22 frimaio, anno VIII, stabiliva che i progetti di legge dovessero essere redatti in articoli; la legge del 19 nevoso anno VIII (9 gennaio 1800) determinava nel seguente modo la forma della presentazione:

Quando il Governo abbia stabilito di presentare un progetto di legge, dovrà darne comunicazione al Corpo legislativo a mezzo di un messaggio. Dopo che un oratore del Consiglio di Stato ne avrà dato lettura al Corpo legislativo ed esposto i motivi del progetto, dovrà depositarne alla Presidenza tre copie: sopra di una è fatta menzione della proposta di legge ed è rimessa, firmata dal Presidente e dai Segretari, all'oratore od agli oratori del Governo. Una seconda copia viene depositata negli archivi del Corpo legislativo. La terza viene spedita immediatamente dal Corpo legislativo al Tribunato.

333. L'art. 17 della Carta del 1814 stabiliva che i progetti di legge potessero essere presentati, secondo la volontà del re, alla Camera dei Pari, o a quella dei deputati, eccettuati i progetti di imposte che dovevano essere presentati anzitutto alla Camera dei deputati. Gli art. 1 e 2 (titolo III) del regolamento-legge 28 giugno e 13 agosto 1814, disponevano:

I messaggi del re contenenti proposte di legge sono presentati alle Camere dai Ministri, i quali potranno anche essere assistiti da Commissari inviati dal re. La proposta è redatta in forma di legge, firmata dal re, controfirmata da un Ministro ed indirizzata alla Camera cui il re l'invia.

La Monarchia di luglio nulla mutò a queste regole.

334. L'art. 49 della Costituzione 4 novembre 1848 stabiliva che i progetti di legge emanati dall'iniziativa del Presidente della Repubblica fossero presentati dai Ministri all'Assemblea nazionale; l'art. 61 del regolamento della Legislativa introdusse l'obbligo della motivazione: « Tali progetti sono stampati con l'*esposizione dei motivi* e distribuiti ». La risoluzione del 16 maggio 1851 prescrisse che il Ministro delle finanze avesse a presentare egli stesso i progetti di legge portanti domande di crediti, e di comprendere in tali progetti l'indicazione del modo e dei mezzi.

335. L'articolo 51 del decreto 31 dicembre 1852, rimetteva in vigore la presentazione a mezzo di semplici Commissari del Governo, come già sotto il Consolato; esso stabiliva:

(1) Art. 76 e 163.

Digitized by Google

I progetti di legge presentati dall'imperatore vengono letti al Corpo legislativo dai Consiglieri di Stato delegati all'uopo o trasmessi, dietro ordine dell'imperatore, dal Ministro di Stato al Presidente del Corpo legislativo che ne dà lettura in seduta pubblica.

A termini dell'art. 8 del decreto stesso, i progetti di legge approvati dal Corpo legislativo erano trasmessi dal Ministro di Stato in una ai decreti che nominavano i Consiglieri di Stato incaricati di sostenerne la discussione, al Presidente del Senato che ne dava lettura in seduta generale. Dopo la creazione dei Ministri senza portafoglio, l'articolo 53 del decreto 3 febbraio 1861 stabilì che i progetti potrebbero essere portati e letti al Corpo legislativo, tanto dai Ministri senza portafoglio, quanto dai Consiglieri di Stato. Nel 1869 l'Impero si avvicinò maggiormente alle forme parlamentari, ed il diritto di presentare i progetti di legge venne tolto ai Consiglieri di Stato. L'art. 17 del decreto 3 novembre 1869 disponeva:

I progetti di legge presentati dal Governo sono, in una ai decreti che nominano i Consiglieri di Stato ed i Commissari incaricati di sostenerne la discussione, portati e letti al Corpo legislativo dai Ministri designati nel decreto di presentazione o trasmessi al Presidente del Corpo legislativo che ne dà comunicazione in seduta pubblica.

Finalmente gli art. 3 e 4 del decreto 29 maggio 1870, ristabilirono puramente e semplicemente lo stato di cose esistente sotto la Monarchia costituzionale.

Un decreto dell'imperatore ordina la presentazione del progetto di legge al Senato o al Corpo legislativo e nomina i Consiglieri di Stato o i Commissari del Governo, incaricati di sostenerne la discussione unitamente ai Ministri. Questo decreto, come pure l'esposizione dei motivi, sono controfirmati dal Ministro alle attribuzioni del quale è relativo il progetto. I progetti di legge presentati, unitamente ai decreti che nominano i Consiglieri di Stato e i Commissari incaricati di sostenerne la discussione, sono recati e letti al Senato od al Corpo legislativo dai Ministri, colle attribuzioni dei quali essi stanno in relazione, o trasmessi al Presidente dell'una o dell'altra Assemblea che ne dà comunicazione in seduta pubblica.

Sotto l'ultima Assemblea nazionale, la procedura relativa alla presentazione dei progetti di legge fu identica a quella già stabilita dal regolamento della Legislativa.

336. L'art. 3 della legge costituzionale 25 febbraio 1875, avendo attribuito al Presidente della Repubblica l'iniziativa delle leggi in concorso dei membri delle due Camere, i regolamenti del Senato e della Camera dei deputati stabilirono che i progetti di legge presentati in nome del Governo abbiano ad essere deposti alla Presidenza da uno dei Ministri, dopo datane lettura, se la Camera così decida. I progetti di legge sono preceduti da un motivato e da un decreto che ne ordina la presentazione. La giurisprudenza

Digitized by Google

ha estesi ai Sotto-segretari di Stato dei vari dicasteri il diritto di presentare progetti di legge a nome del Ministro, del quale sono collaboratori.

I progetti di legge d'interesse locale sono in generale presentati tutti assieme, in fine della sessione, di guisa che le Camere non hanno il tempo di prenderli seriamente in esame e spesso sono costrette a votarli in base a relazioni assai ristrette, distribuite nel corso stesso della seduta in cui sono stati presentati. Tali ritardi nella presentazione di questi progetti di interesse locale da parte dei Ministri dell'interno e delle finanze sono dovuti al fatto che sovente i relativi documenti sono trattenuti troppo negli uffici delle Prefetture.

Gli inconvenienti che simili ritardi apportano al regolare andamento dei lavori parlamentari vennero segnalati dal Presidente del Senato al Ministero dell'interno; per lo che l'on. Constans, Ministro dell'interno e culti, indirizzava, nel 7 luglio 1880, una circolare ai Prefetti, con la quale, dopo rilevato il fatto, osservava come la presentazione tardiva di quei progetti, oltre che intralciare i lavori legislativi potesse ingenerare inesattezze ed errori, mancando al controllo legislativo ad essi riservato, le necessarie garanzie. Per ovviare a tali inconvenienti sollecitava i Presidenti a spedire i documenti in tempo utile, dichiarando che la soluzione di quelli che fossero stati presentati dopo il 15 maggio sarebbe stata di necessità aggiornata alla sessione successiva (1).

337. Ai progetti di legge presentati dal Governo viene necessariamente dato corso; essi sono stampati con l'esposizione dei motivi, distribuiti e trasmessi agli uffici dal Presidente o rinviati ad una Commissione (2). Una Camera non può rifiutare di esaminarli; sarebbe contrario alla Costituzione non tener conto di tali progetti ed ordinarne il rinvio agli archivi (3).

338. Leggi o decreti speciali determinarono la forma e il tempo in cui debbono essere presentati i progetti di finanza. Tutte le leggi di finanza debbono anzitutto essere presentate alla Camera dei deputati. Il bilancio generale dello Stato (4) dev'essere presentato alla Camera dei deputati *prima* dell'apertura di ogni esercizio (5); la presentazione deve essere fatta

(1) « Journal Officiel » 8 luglio 1870.
(2) R. S., art. 64 e 18; R. C. D., art. 31 e 18.
(3) C. D. 4 dicembre 1877.
(4) Il bilancio è l'atto mediante il quale sono previste ed autorizzate le entrate e le spese annuali dello Stato (D. 31 maggio 1862, art. 5).
(5) L'esercizio è il periodo di esecuzione dei servizi d'un bilancio; sono considerati siccome appartenenti ad un esercizio soltanto i servizi compiuti e i diritti acquisiti dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'anno dal quale si denomina. I crediti aperti per le spese di ciascun esercizio non possono essere impiegati a soddisfare spese di altro esercizio (O. 14 settembre 1822, art. 1; D. 31 maggio 1862, art. 4, 6 e 8).

Digitized by Google

dal Ministro delle finanze, che riunisce i bilanci dei diversi dicasteri (1), e vi aggiunge il bilancio delle entrate (2). Il bilancio delle spese viene presentato con le sue divisioni in sezioni, capitoli ed articoli (3); ogni capitolo non contiene che servigi correlativi o della stessa natura (4).

La legge non determina l'epoca in cui il Ministro delle finanze debba presentare il bilancio. L'art. 8 della legge costituzionale 24 febbraio 1875 si limita a stabilire che deve essere presentato anzitutto alla Camera dei deputati. Quest'articolo viene contemplato dagli art. 31 e 32 del decreto sulla contabilità pubblica, i quali esigono sia presentato il bilancio prima dell'apertura di ogni singolo esercizio.

Nella seduta del Senato, del 21 dicembre 1878, l'on. Chesnelong richiamò l'attenzione del Governo sulla necessità di presentare alla Camera dei deputati il bilancio del prossimo esercizio al principio della sessione ordinaria, onde la Camera abbia il tempo di esaminarlo, di votarlo e rinviarlo al Senato durante il primo semestre dell'anno.

All'osservazione dell'on. di Chesnelong, l'on. Dufaure, Presidente del Consiglio, rispose in questi termini:

Più volte venne rilevato, durante la discussione del bilancio, che esso si faceva un po' troppo tardi, che il bilancio viene presentato al Senato negli ultimi mesi dell'anno, onde quell'Assemblea, stretta dal lavoro, non è libera nelle proprie deliberazioni: si dànno in proposito al Governo consigli che somigliano a rimostranze, gli si raccomanda istantemente di non presentar più per l'avvenire al Senato il bilancio delle entrate e delle spese così tardi. Ritengo anch'io, con l'on. Chesnelong, esser desiderabile che, come all'epoca del regime costituzionale del 1830, la discussione del bilancio abbia a chiudersi verso il mese di maggio o di giugno. Perchè i bilanci possano essere discussi nel mese di giugno è necessario che il Governo li presenti subito dopo l'apertura della sessione. È questa una legge che ci imporremo, e se non l'abbiamo fatto finora, si è perchè, per una circostanza nuova nel Governo parlamentare, abbiamo dovuto nell'anno in corso far votare due bilanci... È un'anomalia che non si era mai presentata e che spero non si ripresenterà più. Nulla per l'avvenire c'impedirà di presentare il bilancio non appena le Camere saranno riunite; chiederemo che sia esaminato senza indugio, e non vi sarà alcuna ragione perchè le due Camere non possano procedere a questo esame nell'intervallo di tempo che corre fra gennaio e giugno.

339. Il regolamento definitivo dei bilanci forma oggetto di una legge speciale. I conti dei Ministri vengono aggiunti alla proposta di questa legge (5).

(1) D. 31 maggio 1862, art. 31 e 32; L. C. 24 febbraio 1875, art. 8.

(2) Il bilancio delle entrate deve contenere l'enumerazione delle imposte indirette, anche *consentite* per più anni, la *percezione* delle quali sia autorizzata per la durata dell'esercizio (D. 31 maggio 1862, art. 35).

(3) D. 31 maggio 1862, art. 54; L. 16 settembre 1871, art. 30.

(4) L. 29 gennaio 1831, art. 11, § 1; D. 31 maggio 1862, art. 56.

(5) L. 15 maggio 1818, art. 102; D. 31 maggio 1862, art. 7.

Digitized by Google

La presentazione alla Camera dei deputati del progetto di legge speciale per il regolamento definitivo del bilancio dell'ultimo esercizio chiuso (1) e la produzione dei conti giustificativi devono aver luogo nei due primi mesi dell'anno che segue la chiusura dell'esercizio stesso (2).

Il progetto di regolamento definitivo del bilancio viene presentato colle sue suddivisioni per capitoli (3).

Il quadro del bilancio definitivo che è annesso al progetto di legge sul regolamento di ciascun esercizio fa conoscere per l'entrata: le valutazioni dei vari prodotti; i diritti constatati sulle contribuzioni e rendite pubbliche; i fondi ricuperati o da ricuperarsi; e per la spesa, ad ogni capitolo, i crediti aperti, i diritti spettanti ai creditori dello Stato, i pagamenti e le spese residue a pagarsi (4).

340. Per porre un rimedio all'abuso delle domande di crediti supplementari, le due Camere regolarono nel **1876**, dietro iniziativa dell'onorevole Guichard, la presentazione dei progetti di legge relativi alle domande di crediti. La legge del **12** agosto **1876**, articolo unico, è così concepita:

Il Ministro delle finanze riunisce in un solo progetto di legge tutte le domande di crediti supplementari o straordinari dei quali siasi sentito il bisogno nei diversi servigi, durante l'intervallo d'un mese almeno. Egli ricorre a progetti di legge speciali soltanto in caso d'urgenza.

341. La legge ha determinata la forma della presentazione soltanto per i progetti concernenti la finanza; parrebbe adunque che in ogni altra materia il Governo fosse libero di riunire parecchie questioni in un solo progetto o di dividere una stessa quistione in vari progetti distinti. Si può far

(1) La durata del periodo, nel quale devono compiersi tutti i fatti relativi alle entrate e alle spese di ciascun esercizio, si prolunga: 1° fino al 1° febbraio del secondo anno per terminare, nel limite dei crediti aperti, i servizi del materiale di cui l'esecuzione incominciata non avrebbe potuto essere finita prima del 31 dicembre precedente, per causa di forza maggiore o in vista dell'interesse pubblico; cause che debbono essere menzionate con una dichiarazione dell'ordinatore annessa all'ordinanza o al mandato; 2° fino al 31 luglio per la liquidazione e pagamento delle somme dovute ai creditori; 3° fino al 31 agosto di questo secondo anno per completare le operazioni relative al ricupero delle entrate e al pagamento delle spese. Tutte le spese d'un esercizio debbono essere liquidate e ordinate nei sette mesi che seguono la chiusura dell'esercizio.

L'epoca della chiusura dei pagamenti da farsi dal Tesoro pubblico dietro le ordinanze dei Ministri, è fissata al 31 agosto del secondo anno dell'esercizio (D. 11 agosto 1850; D. 31 maggio 1852, art. 33, 116 e 117).

(2) L. 9 luglio 1836, art. 11; D. 31 maggio 1862, art. 108; L. C. 24 febbraio 1875, art. 8.

(3) L. 24 aprile 1833, art. 11; D. 31 maggio 1862, art. 109; L. 16 settembre 1871, art. 30.

(4) O. 23 dicembre 1829, art. 1; D. 31 maggio 1862, art. 111 e 114.

Digitized by Google

questione se la Camera non sia tenuta ad esaminare i progetti nella forma in cui vengono presentati, e se non sarebbe un menomare l'iniziativa del Governo, scindendo prima d'ogni altro esame un progetto unico e rinviandolo a due Commissioni diverse. Nella seduta del 1° luglio 1850, il Ministro dei lavori pubblici aveva presentato un progetto unico di legge tendente a modificare contemporaneamente le clausole della concessione della ferrovia da Tours a Nantes, e quelle della concessione della ferrovia da Orléans a Bordeaux. L'on. Chegaray chiese il rinvio di questo progetto a due Commissioni diverse, obbiettando che i due affari di che trattava il progetto non avevano alcun nesso fra loro. Il Ministro rispose che avendo il Governo presentato un solo progetto di legge, l'Assemblea non poteva nominare che una sola Commissione. L'on. Chegaray insistè:

Può convenire, egli disse, al Governo di riunire in un solo ed unico progetto, sopra un solo foglio di carta, due affari totalmente diversi; egli ne ha tutto il diritto. Ma d'altro canto è diritto dell'Assemblea che ogni progetto sia, quanto meglio è possibile, completamente esaminato. Che vi ha di comune fra questi due affari? Si tratta di due Compagnie diverse, di due linee diverse, concesse a condizioni diverse... Sotto il cessato Governo abbiamo spesse volte lamentata questa tattica dei Ministri, che consiste nel presentare simultaneamente progetti diversi, allo scopo che la coalizione degli interessi in seno all'Assemblea abbia per effetto l'approvazione d'un progetto, che senza questa coalizione sarebbe stato respinto.

Il presidente Dupin disse che la proposta di nominare due Commissioni per un solo progetto era una questione nuova, ma poichè era stata sollevata, l'Assemblea doveva essere consultata. L'Assemblea decise la nomina di una sola Commissione.

342. Le Camere possono inserire in una legge un articolo che imponga al Governo l'obbligo di presentare entro un dato termine un progetto di legge (1).

343. L'art. 70 del regolamento dell'ultima Assemblea nazionale vietava la ripresentazione immediata di un progetto di legge respinto dall'Assemblea, e stabiliva che i progetti di legge respinti dopo una delle tre deliberazioni non potessero essere ripresentati che scorsi tre mesi. Questa disposizione non venne mantenuta nel regolamento della Camera dei deputati; l'art. 38 del regolamento di questa non prevede il caso del rigetto di una *proposta* d'iniziativa; esso corrisponde all'antico art. 78 del regolamento dell'Assemblea nazionale. Si può pertanto far questione se il Governo sia legato ad un termine, nel riprodurre dinanzi alla Camera dei deputati i

(1) Legge 18 aprile 1831 sui maggioraschi, art. 4; legge di finanza, 21 aprile 1832, art. 31; legge 23 marzo 1872 sulla deportazione, art. 6; legge 13 marzo 1873 sui poteri pubblici, art. 5; legge 20 gennaio 1874, sui *maires*, art. 4.

Digitized by Google

progetti già da essa respinti; e la ragione del dubbio diventa anche più forte, quando si esamini l'art. 147 del regolamento della Camera, a termini del quale i progetti respinti da una delle due Camere dopo essere stati approvati dall'altra, non possono essere rimessi in discussione prima del decorso di tre mesi se non *per iniziativa del Governo*. Conviene tuttavia notare come l'art. 72 del regolamento del Senato abbia mantenuto per quest'Assemblea il divieto sancito dall'art. 70 del regolamento dell'Assemblea nazionale; infatti esso si esprime:

Ogni *progetto* respinto dopo una delle due deliberazioni, non può essere ripresentato se non decorso il termine di tre mesi.

Quest'articolo è tutto speciale per i progetti di legge, perchè l'art. 81 dello stesso regolamento si applica esclusivamente alle proposte.

344. Il diritto di presentazione implica quello del ritiro (1).

Il Governo può in ogni caso ritirare i progetti di legge da esso presentati, a qualunque punto si trovi la procedura parlamentare ad essi relativa. Se non che, deve ritirarli nella forma in cui li ha presentati, vale a dire per mezzo di decreto firmato dal Presidente della Repubblica e controfirmato dal Ministro o dai Ministri competenti (2).

(1) Tale diritto, che risulta oggi dalla giurisprudenza, era formalmente scritto nell'art. 26 della Costituzione del 22 frimaio anno VIII; quest'articolo era così concepito: « Il Governatore può ritirare i progetti a qualsiasi stadio della loro discussione, e può riprodurli modificati ». Inoltre l'articolo 13 della legge 19 nevoso anno VIII (9 gennaio 1800) stabiliva: « Per mettere il Governo in grado di deliberare se sia o meno il caso di ritirare il progetto di legge, gli oratori del Governo hanno sempre la facoltà di chiedere l'aggiornamento, che non può esser loro rifiutato ». Il primo Console usò del suo diritto in una circostanza memorabile, per ritirare i primi progetti del Codice civile; nella seduta del 13 nevoso anno X (3 gennaio 1802), il presidente Lefebvre-Laroche diè comunicazione al Corpo legislativo di un messaggio, in data del 12 nevoso, così concepito: « Cittadini legislatori: il Governo è venuto nella decisione di ritirare i progetti di legge riguardanti il Codice civile, e ciò per ristabilire il marchio per i condannati. A malincuore esso si trova nella necessità di rimettere ad altra epoca leggi attese con tanto interesse dalla nazione, ma ha la convinzione che non è ancora venuto il tempo in cui sia possibile portare in quelle importanti discussioni la calma e l'unità di propositi che esse richiedono. — *Il primo Console*, firmato: BONAPARTE ».

Il Corpo legislativo decise che questo messaggio venisse comunicato al Tribunato e che i progetti ritirati fossero rinviati al Governo.

(2) Questa regola venne costantemente seguìta dal Corpo legislativo, e parecchie volte applicata all'Assemblea nazionale, specialmente nelle sedute del 31 gennaio 1872, 11 giugno e 2 luglio 1873; tuttavia ebbe alcune eccezioni, che non possono costituire un precedente ma che conviene ricordare.

Il Governo ritirò in via ufficiosa un progetto relativo ad un credito per le spese di stampa delle schede del plebiscito del 1870, senza decreto o lettera, per mezzo di semplice avviso dato alla Commissione.

Un progetto di legge relativo al reclutamento degli ufficiali d'artiglieria,

Digitized by Google

La semplice dichiarazione di un Ministro, fatta verbalmente alla tribuna, non basterebbe; però dietro tale dichiarazione la Camera potrebbe sospendere la discussione, allo scopo di lasciare al Ministro il tempo necessario a compiere il regolare ritiro del progetto al quale il Governo rinuncia.

Similmente, nella seduta della Camera dei Pari del 15 aprile 1816, venne deciso che un Commissario del Governo, senza speciale autorizzazione, non potrebbe essere ammesso a ritirare un articolo di un progetto di legge.

Il Governo ha il diritto non solo di ritirare i progetti di legge da esso presentati, ma ancora di ritirarne una parte determinata. In tal caso, come nel ritiro d'un progetto intero, devesi presentare uno speciale decreto. Nella seduta del 20 gennaio 1880 la Camera dei deputati ricevette comunicazione di un decreto del Presidente della Repubblica, così redatto:

Viene ritirata la parte non votata del progetto di legge collettivo dei crediti supplementari e straordinari, depositato alla Camera dei deputati nella seduta del 29 marzo 1879 (all. I, 256) avente per oggetto l'apertura di un credito sul bilancio del Ministro della marina e colonie per l'esercizio 1879, di 72,815 franchi 55 cent., applicabile all'aumento di stipendio degli alfieri di vascello e assimilati dei diversi corpi.

345. Un progetto di legge può essere ritirato dal Governo anche dopo essere stato approvato da una delle due Camere e presentato all'altra. Nella seduta del 26 dicembre 1876 della Camera dei deputati, il Ministro della marina e colonie ritirò un progetto di legge avente per iscopo d'applicare l'art. 408 del Codice penale ai prestatori del credito fondiario coloniale; questo progetto era stato preventivamente approvato dal Senato; la Commissione della Camera incaricata di esaminarlo aveva fatta una relazione concludendo pel rigetto.

§ 6. — *Comunicazioni fatte dalle Camere al Governo.*

346. Negli Stati retti a monarchia, le Camere comunicano col Potere esecutivo a mezzo di indirizzi deliberati spontaneamente, o in risposta ai

presentato il 24 maggio 1872 dal generale De Cissey, Ministro della guerra, venne ritirato dal suo successore, il generale Du Barrail, a mezzo d'una lettera indirizzata al Presidente dell'Assemblea il 14 giugno 1873, copia della quale venne trasmessa al Presidente della Commissione dell'esercito il 16 giugno 1873, senza preventiva lettura in seduta.

Nel 19 gennaio 1872 venne ritirato, con lettera ministeriale indirizzata al Presidente della Commissione all'uopo nominata, un progetto di legge relativo all'istituzione d'una medaglia detta delle ambulanze.

Nel 1871 venne ritirato un progetto di legge provvisorio circa le elezioni, in seguito ad accordo fra il Governo e la Commissione: il ritiro non venne conosciuto dall'Assemblea che in seguito alla relazione della Commissione.

Nella seduta del 31 dicembre 1875 venne ritirato, con lettera del Ministro dell'interno, un progetto d'interesse locale.

Digitized by Google

messaggi della Corona. Sotto la Ristaurazione e la Monarchia di luglio ogni sessione incominciava regolarmente colla discussione di un indirizzo, che spesso era un monotono commentario del discorso reale di apertura, ma fu un giorno il preludio di una rivoluzione. Diceva, in proposito, l'on. Vivien, nella sua relazione del 2 agosto 1838:

La discussione dell'indirizzo, deve avere per iscopo di fornire alle diverse opinioni il mezzo di esplicarsi ed all'opposizione l'occasione di chiamare la Camera a pronunciarsi tra essa e il Gabinetto. Una tale prova è utile, dacchè dà alle varie frazioni la coscienza delle forze rispettive; se il Gabinetto trionfa, la sua esistenza è consolidata; forte della maggioranza che lo appoggia, egli può dedicarsi sicuramente alla direzione della cosa pubblica. L'opposizione, dal canto suo, dopo aver esperite le proprie forze, conscia della inferiorità sua, dopo la sconfitta non s'affretterà a rinnovare la lotta. Se sia rovesciato il Gabinetto, il meccanismo normale del Governo rappresentativo chiama a sostituirlo coloro che ne hanno provocata la caduta. Pertanto, qualunque ne sia l'esito, la discussione e il voto dell'indirizzo assicurano il potere della maggioranza e consacrano così sin dall'apertura d'ogni sessione il principio fondamentale del Governo parlamentare.

347. Il regolamento del 28 giugno e 13 agosto, che aveva forza di legge e restò in vigore fino al 1848, tracciava, nel titolo VI, la procedura da seguirsi per la votazione e la presentazione degli indirizzi:

Gli indirizzi delle Camere al re debbono essere votati e discussi nelle forme prescritte per le proposte di legge. Essi sono trasmessi al re a mezzo d'una deputazione numerosa o ristretta, secondo la volontà reale. La deputazione ristretta è composta del Presidente e di due Segretari; la deputazione solenne è composta di venticinque membri della Camera, compreso il Presidente e i Segretari.

L'art. 69 del regolamento della Camera dei deputati sotto la Ristorazione, aggiungeva che nelle deputazioni toccava parlare al Presidente; l'articolo 70 del regolamento stesso era così concepito:

I progetti d'indirizzo sono redatti da una Commissione composta del Presidente e di nove membri della Camera, scelti negli uffici, a maggioranza assoluta. Tali progetti sono sottoposti all'approvazione della Camera e trascritti dopo approvati nel processo verbale delle sedute.

L'art. 85 del regolamento della Camera dei deputati sotto la Monarchia di luglio era redatto nei termini stessi del precitato art. 69; l'art. 86 modificava i termini dell'art. 70 a questo modo:

I progetti d'indirizzo al re sono redatti da una Commissione composta del Presidente e di nove membri della Camera nominati dagli uffici. Tali progetti, prima d'essere sottoposti all'approvazione della Camera, sono comunicati agli uffici, e trascritti nei processi verbali qualora sieno approvati. La risposta del re viene letta in seduta pubblica e trascritta come più sopra si è detto.

348. L'uso dell'indirizzo sparì necessariamente nel 1848. L'Impero, che aveva memoria degli indirizzi del 1830 e del 1839, non si affrettò a ristabilirlo; tuttavia, nel 24 novembre 1860, venne emesso un decreto, nel proemio

Digitized by Google

del quale il Capo dello Stato dichiarava, di volere « che i Grandi Corpi dello Stato avessero a partecipare più direttamente alla politica generale del suo Governo, attestando così solennemente ad essi la propria fiducia ».

I due primi articoli di questo decreto erano così concepiti:

ART. 1. — Il Senato e il Corpo legislativo voteranno ogni anno, all'aprirsi della sessione, un indirizzo di risposta al nostro discorso.

ART. 2. — L'indirizzo sarà discusso in presenza dei Commissari del Governo, i quali daranno alle Camere tutte le spiegazioni necessarie sulla politica interna ed estera dell'Impero.

L'art. 34 del decreto 3 febbraio 1861, modificato da quello del 28 dicembre anno stesso, determinò nel modo seguente le regole relative alla votazione degli indirizzi da parte del Senato:

Il progetto d'indirizzo in risposta al discorso dell'imperatore è redatto da una Commissione composta del Presidente del Senato e di due membri nominati da ciascuno degli uffici dell'Assemblea. Il progetto di indirizzo viene letto in seduta generale, stampato e distribuito. La discussione ha luogo in seduta generale. Gli emendamenti sono redatti in iscritto, rimessi al presidente e comunicati ai Commissari del Governo. Nessun emendamento viene letto o posto in discussione, se non sia firmato da cinque membri. Il rinvio alla Commissione ha sempre luogo di diritto, quando i Commissari del Governo e la Commissione lo domandino. Dopo votato per paragrafi, il progetto d'indirizzo viene votato tutto intiero; i voti vengono dati giusta le disposizioni dell'art. 19 (1) del presente decreto. L'indirizzo è presentato all'imperatore da una deputazione di venti membri estratti a sorte in seduta pubblica. L'Ufficio di Presidenza ne fa sempre parte. Ha la parola il Presidente.

L'art. 90 del decreto stesso stabilisce una procedura esattamente simile per il voto degli indirizzi del Corpo legislativo.

349. Dopo il ritorno al regime repubblicano, le leggi ed i regolamenti non contemplano più il caso della discussione dell'indirizzo. Tuttavia nell'ultima Assemblea nazionale, l'on. Kerdrel fece la proposta di rispondere al messaggio del Presidente della Repubblica (V. n. 311). Le Camere attuali comunicano col Presidente della Repubblica e coi Ministri a mezzo del loro Presidente, il quale notifica al Potere esecutivo tutte le decisioni parlamentari che possono interessare gli affari generali dello Stato. Perciò l'art. 7 del regolamento del Senato obbliga il Presidente, dopo l'elezione dell'ufficio definitivo, di far conoscere al Presidente della Repubblica che il Senato si è costituito. L'art. 11 del regolamento della Camera dei deputati contiene le stesse disposizioni. Una simile usanza non è nuova; la si trova di già nella Costituzione del 14 settembre 1791 (tit. III, cap. III, sezione 4, art. 1°), nell'art. 10 del regolamento della Camera dei deputati della Ristorazione, nell'art. 11 del regolamento della Camera dei deputati della Monarchia di

(1) Vale a dire a scrutinio pubblico, a maggioranza assoluta, da un numero di votanti superiore al terzo di quello dei membri del Senato.

Digitized by Google

luglio, nell'art. 52 del decreto 3 febbraio 1861, nell'art. 11 del regolamento del Corpo legislativo del 2 febbraio 1870. Per vero, riesce indispensabile che il Governo sia ufficialmente prevenuto del quando la Camera sia costituita, imperocchè da quel momento soltanto può presentare progetti di legge.

350. Approvato un progetto di legge da una delle due Camere, è necessario che il Governo ne sia a cognizione, allo scopo di presentarlo all'altra Camera, se il voto non sia definitivo, oppure di promulgarlo (1). Conseguentemente ogni progetto di legge votato da una Camera viene trasmesso dal Presidente di questa al Ministro che lo ha presentato. Se il voto non è definitivo, il Ministro è tenuto a presentare il progetto all'altra Camera entro il termine di un mese; tale termine si riduce a tre giorni nel caso in cui la Camera, per decisione speciale, abbia dichiarato la trasmissione d'urgenza. Se la presentazione non venga effettuata nel termine prescritto, il Presidente della Camera che ha votato il progetto ne trasmette una copia autentica al Presidente dell'altra Camera; v'ha a tal proposito una leggera discordanza fra il regolamento del Senato e quello della Camera dei deputati: secondo il primo la trasmissione non viene fatta che nel caso in cui un membro *riprenda* il progetto; pel secondo la trasmissione viene eseguita dal Presidente, senza che sia necessario alcun intervento (2).

351. Se l'una delle Camere approvi senza modificazioni le proposte o i progetti di legge votati dall'altra Camera, il Presidente trasmette la legge al Presidente della Repubblica, a mezzo del Ministro competente (3).

352. Quando una Camera abbia votato una proposta emanata dall'iniziativa di uno dei suoi componenti, il suo Presidente la manda, colle necessarie spiegazioni, al Ministro competente (4) affinchè possa seguirne la discussione che se ne deve fare nell'altra Camera (5).

(1) Sotto il secondo Impero, allorchè il Senato aveva semplicemente il diritto di opporsi alla promulgazione d'un progetto di legge votato dal Corpo legislativo, il risultato della sua deliberazione era trasmesso al Ministro di Stato dal suo Presidente (D. 3 febbraio 1861, art. 15). Il Presidente del Corpo legislativo portava all'imperatore una copia autentica dei progetti votati dall'Assemblea (*Ibid.*, art. 70; D. 8 novembre 1869, art. 20; D. 29 maggio 1870, art. 14).

Allorchè il Senato ebbe il diritto di votare i progetti di legge come il Corpo legislativo, venne sottoposto alle stesse regole (D. 29 maggio 1870, art. 7).

(2) R. S., art. 127; R. C. D., art. 141.

(3) R. S., art. 129; R. C. D., art. 143.

(4) R. S., art. 127, § 3; R. C. D., art. 141, § 1.

(5) Similmente l'art. 5 (Tit. III), del regolamento 28 giugno-13 agosto 1814 stabiliva che la Camera, la quale adottasse una proposta di legge, dovesse indirizzarne al re copia autentica; tale copia era presentata dal Presidente e dai Segretari della Camera.

Digitized by Google

353. Certe risoluzioni che non hanno carattere legislativo sono pure trasmesse ai Ministri; tali sono, ad esempio, le risoluzioni che ordinano un'inchiesta parlamentare e quelle che aggiornano l'approvazione d'un trattato diplomatico: le prime, perchè possano servire di schiarimento alle istruzioni che il potere esecutivo impartisce ai suoi agenti; le seconde, perchè costituiscono un titolo che autorizza il Governo ad intavolare nuovi negoziati colle potenze straniere.

354. Finalmente, il Presidente della Camera trasmette al Ministro dell'interno copia delle dimissioni che gli sono indirizzate da qualche membro; notifica al Ministro stesso gli *estratti dei processi* verbali che constatano gli annullamenti delle elezioni (1), e fa conoscere i decessi dei deputati che gli vengono notificati.

CAPITOLO XIII.

RAPPORTI DELLE CAMERE FRA LORO.

355. Le leggi ed i regolamenti della Monarchia costituzionale non si estendono in particolari per quanto concerne i rapporti delle Camere fra loro; provvide a tale lacuna la giurisprudenza, creando un certo numero di principii che vennero redatti in Codice nel 1876. Il capitolo XIII del regolamento del Senato ed il XVI di quello della Camera dei deputati, approvati previo accordo fra le Commissioni di ambedue le Camere, hanno stabilito una procedura completa per la trasmissione e l'esame delle proposte d'iniziativa parlamentare; ed hanno previsti i casi di conflitto e ricercati i mezzi onde prevenirli e risolverli (2).

356. Quando una Camera abbia votata una proposta di legge emanata dall'iniziativa parlamentare, il Presidente la trasmette direttamente al Presidente dell'altra Camera, che dà lettura in seduta pubblica della lettera accompagnatoria: tale proposta gode dei privilegi attribuiti ai progetti del Governo e non è soggetta al preventivo esame della Commissione d'iniziativa

(1) L'art. 21 del decreto 8 novembre 1869 riprodotto coll'articolo 15 del decreto 29 maggio 1870, portava: « Il Presidente del Corpo legislativo trasmette al Ministro dell'interno ogni deliberazione, con la quale il Corpo legislativo dichiari invalida un'elezione ». Tale disposizione non venne riprodotta nelle leggi ulteriori, ma viene sempre applicata, e tutti i decreti portanti convocazione di collegi vacanti in seguito ad annullamento di elezione portano gli estratti dei processi verbali della Camera.

(2) R. S., art. 127 e 128; R. C. D., art. 141 e 142.

Digitized by Google

parlamentare, ma va direttamente agli uffici. Tuttavia la Camera può ordinarne il rinvio ad una Commissione già nominata (1).

Nel caso in cui la Camera, a nome della quale viene fatta la trasmissione, abbia dichiarata l'urgenza, l'altra Camera dev'essere consultata anche circa l'urgenza.

357. Il caso in cui i progetti e le proposte di legge approvati da una Camera sieno modificati dall'altra, è previsto dagli art. **130** e **131** del regolamento del Senato e dagli art. **144**, **145** e **146** del regolamento della Camera dei deputati; fra codesti articoli corrono alcune differenze che non modificano la sostanza della procedura, ma che importa notare. L'art. **144** della Camera dice:

Allorchè un progetto di legge votato dalla Camera dei deputati, sia stato modificato dal Senato, la Camera dei deputati può decidere sulla proposta d'uno dei suoi membri, che venga dato l'incarico ad una Commissione di riunirsi con una Commissione del Senato, per accordarsi sovra un testo comune.

La Camera deciderà se i poteri relativi abbiano ad essere attribuiti alla Commissione che ha fatto la relazione del progetto, o ad una Commissione nuova, eletta negli uffici.

L'art. **130** del regolamento del Senato lascia al Senato il decidere, nel caso contemplato, se debba rimettersi in deliberazione il progetto, o passarlo agli uffici, o rinviarlo alla Commissione; la Commissione per il testo concordato è composta di undici membri eletti a scrutinio di lista.

Gli articoli **145** e **146** del regolamento della Camera suonano come segue:

ART. 145. — Se le due Commissioni s'accordino sovra un testo, la Commissione nominata dalla Camera dei deputati ne fa relazione all'Assemblea. — La Camera dei deputati delibera sulla nuova redazione.

ART. 146. — Quando la Camera dei deputati abbia respinta la proposta di una conferenza, il progetto non potrà essere portato nuovamente all'ordine del giorno prima del decorso di due mesi, salvo che ciò avvenga per iniziativa del Governo. Lo stesso si dica nel caso in cui le due Commissioni non si intendano sovra un testo, o la Camera persista nella primitiva decisione.

Le disposizioni di questi due ultimi articoli sono identiche a quelle dell'art. **131** del regolamento del Senato.

Gli art. **130** del regolamento del Senato e **144** di quello della Camera dei deputati, prevedono il caso in cui le Camere procedano alla nomina di una Commissione mista, composta cioè di membri presi in egual numero dall'una e dall'altra Assemblea, ed incaricata di armonizzare in un testo unico gli emendamenti contraddittori introdotti in un progetto di legge dal Senato e dalla Camera dei deputati.

Dallo stesso testo degli articoli surriferiti risulta che la procedura da essi

(1) R. S. e R. C. D., art. 18.

Digitized by Google

tracciata non è applicabile finchè il progetto di legge non sia interamente votato dalle due Camere. Se un progetto di legge fosse preventivamente approvato dal Senato e poscia assoggettato al voto della Camera dei deputati, non potrebbesi regolarmente chiedere a quest'ultima di designare i Commissari destinati a conferire coi Commissari del Senato, finchè tutti gli articoli del progetto del Senato non siano esaminati, approvati, modificati o respinti dalla Camera.

Tali principii vennero nettamente stabiliti dal presidente Gambetta, nella seduta della Camera dei deputati del 14 giugno 1880. Deliberandosi sul progetto di legge sull'amministrazione militare, progetto precedentemente accolto dal Senato, il generale Farre, Ministro della guerra, osservava essere più conforme alle sue vedute il progetto della Commissione che quello del Senato, onde se quello fosse stato votato conveniva trovare un mezzo di transazione per conciliarli, e proponeva quindi la nomina di una Commissione, alla quale, dati gli opportuni schiarimenti, sarebbe tornato più facile il còmpito. Il Presidente rispose che la domanda sarebbe stata ammissibile soltanto se ambedue le Camere avessero compiuto l'atto legislativo ed allo scopo di togliere la possibile antinomia delle due votazioni; onde nel caso concreto sia necessario che la Camera avesse votato un testo di legge diverso da quello del Senato, perchè fosse possibile la nomina di una Commissione mista. Il Ministro della guerra non insistè perchè la sua proposta fosse messa ai voti.

358. Gli art. 130 e 144 dei due regolamenti erano già stati portati in campo quando si discusse la legge sullo stato maggiore.

Nella seduta del Senato dell'8 dicembre 1879, avendo il generale Gresley, Ministro della guerra, presentato un progetto già precedentemente approvato dal Senato e modificato dalla Camera, pel servizio dello stato maggiore, era stata chiesta la nomina di una Commissione mista, perchè avesse a concertare un testo comune. La proposta venne adottata e la deliberazione trasmessa al Presidente della Camera dei deputati, perchè in caso avesse a statuire sul modo di procedere alla nomina dei Commissari.

Gambetta, Presidente della Camera dei deputati, fece allora notare come vi fossero due questioni a risolvere: la prima, se la Camera intendesse che si avesse a procedere ad una conferenza fra le due Assemblee: la seconda, in qual modo, nel caso, s'avessero a nominare i Commissari. Avendo deciso la Camera per la costituzione di una Commissione mista, il Presidente fece questione del modo di nomina, rilevando che il regolamento offre parecchie soluzioni; sia colla rielezione della precedente Commissione, sia coll'elezione di una Commissione nuova, negli uffici o in seduta pubblica. Dichiarava poi che, a suo modo di vedere, lo spirito di conciliazione esigeva la

Digitized by Google

elezione d'una nuova Commissione. Posta ai voti e respinta la proposta di rieleggere l'antica Commissione, osservava che non restava se non scegliere il modo di nomina dei membri della nuova Commissione, in seduta pubblica o negli uffici; e rilevava come il Senato, non avendo che nove uffici, avrebbe dovuto ricorrere allo scrutinio di lista, mentre la Camera, avendone undici e dovendo eleggere undici Commissari, poteva scegliere tanto il metodo di elezione negli uffici, quanto quello in seduta pubblica.

Consultata la Camera, si decise la nomina dei Commissari per mezzo degli uffici, uno per ufficio. Comunicata l'elezione al Senato, decise per sua parte la nomina dei Commissari negli uffici a scrutinio di lista. Come sede della Commissione così formata si scelse un terreno neutro, assegnandole il Ministero della guerra.

La questione della Presidenza della Commissione mista poteva dar luogo a difficoltà assai delicate; in fatto, ambedue le Commissioni serbarono una esistenza autonoma, sebbene la direzione delle discussioni sia stata tenuta dal Presidente della Commissione del Senato. Venne fatta una sola relazione, a nome della Commissione mista, redatta in comune dai relatori delle due Commissioni.

Approvato dal Senato, il 19 marzo 1880, il progetto di legge della Commissione mista venne presentato alla Camera dei deputati nel giorno successivo. Chiestane dal generale Farre, Ministro della guerra, ed appoggiata dal relatore, on. Tézenas, la discussione immediata, il progetto venne approvato seduta stante senza modificazioni.

359. Quando le proposte od i progetti di legge votati da una Camera sieno respinti dall'altra, non possono essere ripresentati prima del decorso di tre mesi, se non dietro iniziativa del Governo (1).

Gli articoli 126 del regolamento del Senato, e 140 di quello della Camera dei deputati fecero passare nel campo del diritto una consuetudine sancita da lungo tempo dalle convenienze, e cioè che una Camera non metta nel proprio ordine del giorno i progetti o le proposte di legge aventi lo stesso oggetto di quelle sulle quali sia già incominciata la deliberazione nell'altra Camera: in tal caso, i detti progetti o proposte non si pongono all'ordine del giorno se non dopo il voto definitivo dell'altra Camera.

Per analogia venne riconosciuto che non si deve discutere in una Camera un'interpellanza sopra un fatto che sia già materia di interpellanza nell'altra Camera: bisogna aspettare che abbia deciso la Camera che per prima ebbe a conoscere della questione. In tal caso, l'altra Camera è libera di porre all'ordine del giorno un'interpellanza avente uno scopo analogo.

(1) R. S. art. 132; R. C. D. art. 147.

Digitized by Google

L'on. Paris aveva presentato al Senato, nella seduta del 14 febbraio 1880, una domanda d'interpellanza sulla revoca dell'Avvocato Generale di Nîmes. In assenza del Guardasigilli, l'on. Giulio Ferry, Ministro dell'istruzione pubblica, fece la seguente osservazione:

Mi consta che alla Camera dei deputati è stata presentata una domanda d'interpellanza su questa stessa questione; mi parrebbe conveniente fare in modo che le due interpellanze non avvengano nello stesso giorno — non so qual giorno sia stato fissato dalla Camera dei deputati — e rimettere quindi a lunedì l'interpellanza dell'on. Paris.

L'on. Paris accettò la teoria costituzionale contenuta nella riserva fatta dal Ministro dell'istruzione pubblica:

Non ho chiesto, egli disse, che fosse assegnato un giorno alla mia interpellanza, se non in quanto l'acconsentisse il Guardasigilli; se egli sarà presente lunedì ed accetterà la discussione immediata, la discuteremo. Se invece chiederà un termine più lungo, il Senato glie lo accorderà.

360. Perchè tale procedura possa funzionare, è necessario che ciascuna Camera sia consapevole del momento in cui l'altra è costituita. Infatti, soltanto da quel momento possono aver luogo le trasmissioni delle proposte.

Conseguentemente, l'art. 7 del regolamento del Senato stabilisce che dopo l'elezione dell'ufficio definitivo, il Presidente deve far conoscere alla Camera dei deputati come è stato costituito l'ufficio del Senato; l'art. 11 della Camera dei deputati incarica il Presidente di quest'Assemblea di osservare le stesse formalità riguardo al Senato.

361. Oltre a queste norme scritte nei regolamenti, altre ve ne hanno derivanti da leggi precedenti o da tradizioni che vengono tuttora osservate. Così l'art. 127 della Costituzione 5 fruttidoro, anno III, portava che uno dei Consigli non poteva aggiornarsi senza il consenso dell'altro; oggidì ancora è consuetudine, quando le Camere vogliono sospendere le sedute, che il principio e il termine della proroga siano fissati in una conferenza tra il Presidente del Senato e quello della Camera dei deputati (1).

Accennammo di già come, nel caso le Camere s'aggiornino per un tempo più o meno lungo, esse devono sospendere e riprendere le loro sedute nello stesso giorno. Nella seduta del 22 maggio 1880 il presidente Gambetta disse in proposito:

Sebbene non ne siamo ufficialmente informati, non possiamo però, fino ad un certo punto, ignorare quanto succede nell'altra Assemblea, e ciò anche pel buon andamento degli affari parlamentari. Il Senato si è aggiornato al 20 aprile, ed io credo che oggi la Camera non possa avere ragioni perentorie, per non imitare la condotta del Senato ed aggiornarsi al 20 aprile.

(1) C. D. 8 giugno 1878.

Digitized by Google

Tuttavia quest'usanza, stabilita da numerosi precedenti e in vista delle convenienze parlamentari, non toglie a quella delle due Camere che lo ritenesse opportuno, la libertà d'abbreviare od estendere il tempo della sospensione delle proprie sedute. Il presidente Gambetta, nella seduta del 5 aprile 1879, fece a tale proposito formali riserve, dichiarando che qualora si tratti di un aggiornamento, ciascuna delle due Camere è libera di limitarlo al giorno che crede più conveniente. Soltanto a titolo d'elemento di decisione, il Presidente deve rendere nota alla Camera la data fissata dall'altra Assemblea.

362. Sotto la Monarchia costituzionale si è sempre riconosciuto siccome contrario non solo alle convenienze, ma eziandio alla Costituzione, criticare in una Camera le parole pronunciate o i voti emessi nell'altra. Questo principio venne applicato dal duca d'Audiffret-Pasquier, Presidente del Senato nelle sedute del 17 e 19 novembre 1877. Il 17 novembre l'on. Andren de Kerdrel aveva chiesto d'interpellare il Governo sulle misure che intendeva di prendere circa una inchiesta ordinata dalla Camera dei deputati. L'on. Giulio Simon fece osservare come un'interpellanza di tal natura non sarebbe costituzionale: « Noi non abbiamo, egli disse, nessun diritto di controllo su quanto avviene nella Camera dei deputati: accettando tale interpellanza, violeremmo la legge sui rapporti dei poteri pubblici ». L'onorevole Dufaure aggiunse: « L'interpellanza è un atto eminentemente rivoluzionario ». Il Presidente fece al Senato le seguenti osservazioni sulla questione di costituzionalità:

Il Presidente si è già preoccupato di tale questione, di cui riconosce tutta la gravità; ed ha presentato all'on. De Kerdrel alcune osservazioni sulla redazione della sua domanda d'interpellanza, specialmente sulle parole: « sulle misure che intenda prendere circa l'inchiesta ordinata dalla Camera dei deputati ». Ha anche chiesto se con quelle parole intendeva interrogare il Governo sulla condotta che esso prescriverebbe ai suoi agenti. In tal misura e dentro questo ristretto limite, credo che un Senatore abbia diritto d'interpellare il Governo. Aggiungo, *che se con quelle parole, un po' vaghe, s'intendesse di fare apprezzamenti qualsiansi sull'atto della Camera dei deputati, il Presidente crederebbe suo dovere opporsi alla presentazione di simile interpellanza.* Credo che questa dottrina parlamentare non troverà qui alcuna contestazione.

Anche ammettendo, ciò che per parte mia non ammetto, che la Camera abbia oltrepassati i propri poteri, vi domando dove troverebbesi nella Costituzione il diritto di tradurla a voi dinanzi e giudicare i suoi atti. V'ha una sola maniera legale di farlo una sola procedura prevista dalla Costituzione; e questa è la domanda di scioglimento. Se uno dei pubblici poteri giungesse ad impedire la regolare applicazione della Costituzione, il Senato potrebbe essere chiamato dal Potere esecutivo a decidere sovra una domanda di dissoluzione. In quel caso soltanto uno dei poteri pubblici potrebbe venir giudicato dall'altro. Fuori di questo unico caso, la Camera dei deputati a nessun titolo è giudicabile dal Senato. Io suppongo che tali spiegazioni soddisferanno gli scrupoli dell'on. Dufaure e dell'on. Jules Simon. L'interpellanza in tali termini è rigorosamente parlamentare,

Digitized by Google

dal momento che il suo autore, l'on. De Kerdrel, dichiarò al Presidente che le espressioni di cui si è servito non implicano in nessun modo cosa che oltrepassi i limiti che ho indicati.

L'on. Jules Simon rispose: « Concludiamo dalle parole del Presidente, che se la discussione diventasse incostituzionale sarebbe immediatamente vietata ». L'interpellanza dell'on. De Kerdrel fu discussa nella seduta del 19 novembre 1877. Il duca di Broglie, Presidente del Consiglio, avendo chiesto di parlare sui motivi che avevano figurato in capo alla proposta di inchiesta e che secondo lui non erano del tutto imparziali, il Presidente lo pregò di non insistere in quell'ordine d'idee, che sarebbe un diretto apprezzamento dell'atto. Il duca di Broglie non insistè.

363. Nella seduta della Camera dei deputati del 19 luglio 1879, il presidente Gambetta ricordò e confermò il principio che vieta di mettere in discussione in una delle Camere le parole o i voti emessi nell'altra.

Non può permettersi, egli disse, che s'invochi l'autorità di un'altra Assemblea contro la Camera che qui siede. Il Senato e la Camera dei deputati sono perfettamente liberi nella loro cerchia d'azione. Nell'interesse della dignità reciproca delle due Assemblee, non si può invocare l'autorità dell'una nel seno dell'altra per metterle in opposizione fra loro.

Le parole del presidente Gambetta mettono in sodo che gli atti di una Camera non possono essere richiamati nell'altra, *nè a titolo di elogio, nè a titolo di biasimo*. Se ciascuna delle Assemblee che condividono il Potere legislativo non fosse pienamente indipendente nelle sue deliberazioni, se gli atti delle due Assemblee potessero ad ogni momento essere tratti in campo nelle loro votazioni, ne resterebbe falsato il meccanismo delle nostre leggi costituzionali. Anche le Assemblee, come gli individui, hanno un mondo interno ed uno esterno; in questo, senatori e deputati possono tener calcolo dei progetti e delle decisioni prese in un'Assemblea diversa da quella in cui seggono; in quello debbono pronunciarsi unicamente a seconda del modo nel quale concepiscono il bene pubblico.

Se nelle discussioni parlamentari si introducessero argomenti tratti dall'attitudine o dalle decisioni di uno dei grandi Corpi costituiti, resterebbe tolto ogni equilibrio dei poteri; si prenderebbe l'abitudine di votare per deferenza o per ostilità, invece che per l'unico scopo dell'interesse generale del paese (1).

(1) Si può consultare con profitto, intorno a siffatta questione, il resoconto della seduta del Senato 21 novembre 1878, nella quale il barone Di Larcy lamentò che il Guardasigilli avesse tratto in campo il Senato in seno alla Camera dei deputati: e della seduta del Senato 18 febbraio 1880, nella quale il Presidente dichiarò più volte che nessun Senatore poteva fare apprezzamenti dinanzi al Senato sulla procedura seguita dalla Camera dei deputati. L'onor. Pelletan Vice-presidente del

Digitized by Google

Tali principii hanno siffatta importanza e così buon fondamento, che si applicano anche a quelli fra i grandi Poteri dello Stato nei quali risiede una qualche frazione della sovranità, pur non facendo parte della rappresentanza nazionale.

Enrico Fournier, avendo detto, nella seduta del Senato del 22 aprile 1880, che il Consiglio di Stato incaricato di applicare la legge, l'aveva invece violata, venne interrotto dal Presidente e pregato di non attaccare dalla tribuna il Consiglio di Stato. Ed aggiunse:

Non ho che a seguire le tradizioni dell'on. D'Audiffret-Pasquier, il quale non permise mai che venissero mossi attacchi nè alla Camera dei deputati, nè ad alcuno dei grandi Corpi dello Stato. Egli aveva ragione, e noi allora l'abbiamo applaudito.

CAPITOLO XIV.

DELLE SESSIONI.

364. Durante i dieci primi giorni che seguirono la convocazione degli Stati Generali, dal 5 maggio 1789 al 13 dicembre 1799, le nostre Assemblee furono di diritto permanenti; esse però potevano aggiornarsi quando lo avessero ritenuto conveniente. La Costituzione del 14 settembre 1791 ammetteva pure la sospensione dei lavori dell'Assemblea legislativa, non soltanto a mezzo di semplici proroghe, ma ancora mediante una specie di chiusura delle sessioni, nella quale il re aveva attribuzioni speciali; ecco la procedura da essa tracciata per l'apertura della sessione, per gli aggiornamenti e per la chiusura:

Il re può ogni anno aprire la sessione e proporre gli oggetti che creda debbano esser presi in considerazione durante il corso della sessione stessa (1), senza tuttavia che questa formalità possa essere considerata siccome necessaria all'attività del Corpo legislativo.

Nel caso che il Corpo legislativo intenda aggiornarsi per un periodo maggiore di giorni quindici, deve prevenirne il re, a mezzo di una deputazione, almeno otto giorni prima.

Otto giorni almeno prima della fine di ogni sessione, il Corpo legislativo manda al re una deputazione, per annunziargli il giorno in cui si proponga di finire le

Senato, nella seduta dell'8 dicembre 1879, disse: « non è degno del Senato nè di alcuna Assemblea parlamentare discutere gli atti e la condotta dei deputati dell'altra Assemblea. Se noi avessimo a sollevare questioni di tal natura, ed io deploro la presente, noi ci esporremmo alle rappresaglie delle Camere dei deputati. Che ne sarebbe allora del Governo parlamentare? ».

(1) Era l'abbozzo del discorso della Corona che venne introdotto poscia nella Monarchia costituzionale e sotto il secondo Impero.

Digitized by Google

proprie sedute; il re può venire a fare la chiusura della sessione. Se il re trovi opportuno pel bene dello Stato che la sessione venga continuata, perchè non abbia luogo l'aggiornamento, può a tale effetto inviare un messaggio, sul quale il Corpo legislativo è tenuto di deliberare. Il re convocherà il Corpo legislativo nell'intervallo delle sue sessioni tutte le volte che l'interesse dello Stato sarà per richiederlo, come nei casi che saranno stati previsti e determinati dal Corpo legislativo prima di aggiornarsi (1).

I privilegi attribuiti al re dalla Costituzione del 1791 circa le sessioni vennero conservati al Direttorio. L'art. 59 della Costituzione del 5 fruttidoro, anno III, si limita a dire che il Corpo legislativo è permanente e può aggiornarsi ai termini che intenda fissare.

365. Il diritto delle Assemblee di riunirsi quando lo credano opportuno fu limitato per la prima volta dalla Costituzione dell'anno VIII, nell'art. 33, in cui è detto:

La sessione del Corpo legislativo incomincia ogni anno col 1° frimaio e dura quattro mesi; il Corpo legislativo può però essere convocato straordinariamente durante gli altri otto dal Governo.

Il Tribunato conservò la prerogativa della permanenza, sebbene non se ne facesse parola nella legge; l'art. 30 della Costituzione portava:

Nel caso che il Tribunato si aggiorni, può nominare una Commissione di dieci a quindici membri, incaricata di riconvocarlo qualora lo creda opportuno.

366. A termini della Carta del 1814, il re doveva convocare « ogni anno » le due Camere (2). La convocazione veniva indetta con un proclama che fissava il giorno dell'apertura della sessione. I Pari venivano convocati per lettere chiuse del re, controfirmate dal Cancelliere di Francia. I deputati erano convocati per lettere chiuse del re, controfirmate dal Ministro dell'interno. Il giorno dell'apertura della sessione, i Pari e i deputati si riunivano nella stessa sala; una deputazione composta di dodici Pari e venticinque deputati precedeva il re e lo conduceva fino ai gradini del trono. Quando il re era seduto e coperto, ordinava ai Pari di sedersi, e i deputati aspettavano che il re loro lo permettesse per bocca del suo Cancelliere: niuno poteva restar coperto in presenza del re; dopo la lettura del discorso reale il Cancelliere annunziava che la sessione era aperta (3).

Il re poteva prorogare le Camere e chiudere le loro sessioni.

La Camera dei Pari e quella dei deputati dovevano essere convocate contemporaneamente, e contemporaneamente avevano principio e fine le

(1) C. 14 settembre 1791, Tit. III, Cap. III, sez. IV, art. 3, 4 e 5.
(2) Carta 4 giugno 1814, art. 50.
(3) Reg. 28 giugno-13 agosto 1814, Tit. I.

Digitized by Google

sessioni rispettive. Ogni adunanza della Camera dei Pari tenuta fuori della sessione della Camera dei deputati o non ordinata dal re, era vietata e nulla di pien diritto (1).

L'art. 26 della Carta del 1830 aggiunse a quest'ultima disposizione la seguente eccezione: « salvo che si trovi riunita quale Corte di Giustizia; in tal caso non può esercitare che funzioni giudiziarie ».

L'art. 32 della Costituzione 4 novembre 1848 ristabilì la permanenza delle Assemblee, collo stabilire che l'Assemblea aveva facoltà di aggiornarsi di per sè, a condizione però di nominare durante la proroga una Commissione composta di 25 rappresentanti, incaricata, in una ai membri della Presidenza, di ordinare la convocazione in caso d'urgenza. Il Presidente della Repubblica poteva pure convocare l'Assemblea, ma l'art. 68 della Costituzione dichiarava che ogni misura, a mezzo della quale egli prorogasse l'Assemblea, costituirebbe un crimine d'alto tradimento.

367. L'art. 24 della Costituzione 14 gennaio 1852 attribuiva al Capo dello Stato il diritto di convocare il Senato, di prorogarlo e di fissare la durata delle sue sessioni. Durante le sessioni, il Senato si riuniva su convocazione del suo Presidente; chiusa la sessione, le riunioni del Senato non potevano aver luogo che in virtù di un decreto (2). Le sessioni ordinarie del Corpo legislativo erano limitate a tre mesi, ma potevano essere prolungate con un decreto; il Capo dello Stato aveva facoltà di convocare, prorogare ed aggiornare il Corpo legislativo (3).

Nel 1852 la sessione del Corpo legislativo non durò che tre mesi; nel 1853 durò tre mesi e dodici giorni; nel 1856 quattro mesi; nel 1864 quattro mesi e ventiquattro giorni. L'art. 24 del senato consulto 18 luglio 1866 fece sparire la limitazione dei tre mesi e le sessioni divennero abbastanza lunghe; la sessione del 1868 durò otto mesi e dieci giorni. Gli articoli 28 e 35 della Costituzione dell'8 maggio 1870 mantennero fra le prerogative dell'imperatore il diritto di convocare, aggiornare e prorogare le Camere e di chiudere le loro sessioni (4).

L'ultima Assemblea nazionale era permanente; essa s'aggiornava giusta l'art. 32 della Costituzione del 1848, come si è detto più innanzi.

368. La sessione ordinaria delle Camere attuali comincia *di pien diritto* ogni anno il secondo martedì di gennaio. La riunione ha luogo *senza decreto*

(1) Carta 4 giugno 1814, art. 50, 25 e 26.
(2) D. 3 febbraio 1861, art. 6.
(3) C. 14 gennaio 1852, art. 41 e 46.
(4) Gli art. 31 e 72 del decreto 3 febbraio 1861 stabilivano che il Senato ed il Corpo legislativo dovessero separarsi dopo che erano stati letti i proclami dell'imperatore importanti aggiornamento, proroga o chiusura delle sessioni.

Digitized by Google

di convocazione; i Presidenti delle due Camere fanno indirizzare ai senatori e ai deputati le lettere di convocazione. Il Presidente della Repubblica *può* convocare le Camere prima del secondo martedì di gennaio se lo giudichi necessario pel bene dello Stato (1); *può* convocarle in ogni tempo in sessione straordinaria; *deve* convocarle quando ne sia fatta domanda nell'intervallo delle sessioni dalla maggioranza assoluta dei componenti ciascuna Camera (2).

369. Il Presidente della Repubblica *ha il diritto di aggiornare le Camere;* ma l'aggiornamento non può eccedere il termine di un *mese*, nè aver luogo più *di due volte* nella stessa sessione.

I decreti di aggiornamento possono essere preceduti da un messaggio presentato alle Camere da uno dei Ministri. Dopo la lettura del decreto di aggiornamento, non può più aver luogo nessuna discussione o deliberazione, nè accordarsi la parola ad alcuno, nemmeno per un fatto personale (3). Il Presidente solo ha la parola per regolare l'ordine del giorno della seduta prossima; se gli sia stata presentata una domanda d'interpellanza, lo dichiara senza enunciarne l'oggetto, e previene la Camera che ne darà comunicazione nella prossima seduta. Se il decreto d'aggiornamento sia stato preceduto da un messaggio, i progetti di risposta al messaggio possono essere presentati alla prima seduta (4).

Il diritto di aggiornamento attribuito al Presidente della Repubblica non pregiudica il diritto delle Camere di sospendere esse stesse le loro sedute per un tempo da esse fissato. Gli aggiornamenti decisi dalle Camere vengono computati nella durata delle sessioni; quelli pronunciati dal Presidente della Repubblica devono essere diffalcati dal tempo pel quale la sessione deve durare. Perchè sia raggiunto il minimo di 5 mesi richiesto dalla Costituzione, è necessario che le Camere sieno state per 5 mesi senza interruzione, a cominciare dal secondo martedì di gennaio, *libere di riunirsi e di deliberare* (5).

(1) L. C. 16 luglio 1875, art. 1.
(2) *Ibid.*, art. 2.
(3) C. 18 maggio 1877.
(4) C. D. 18 maggio 1877.
(5) La sessione che comincia col secondo martedì di gennaio è la sessione regolare e normale che si chiama *ordinaria;* conseguentemente non potrebbe essere completata da una sessione *straordinaria.* Sebbene l'epiteto « ordinaria » non figuri nel 2° paragrafo dell'art. 1° della legge 16 luglio 1875, basta confrontare questo paragrafo col precedente, per andar convinti che il legislatore intese di fare della sessione obbligatoria, da aprirsi il secondo martedì di gennaio, una sessione della durata di cinque mesi almeno. D'altronde, nella esposizione dei motivi del progetto di legge presentata dal guardasigilli Dufaure il 18 maggio 1875, è detto formalmente: « una sessione *ordinaria* di 5 mesi è sembrata sempre sufficiente per dare ai rappresentanti della nazione il tempo d'apprezzare la sua situazione politica e di portare alla sua legislazione quei miglioramenti che da essa sieno richiesti ». Anche nella relazione presentata il 7 giugno 1875 l'on. Laboulaye disse: « il progetto stabilisce che in ogni anno la sessione *ordinaria* sia di 5 mesi, e che all'espiro di questo termine legale il Presidente avrà il diritto di pronunciarne la chiusura ».

Digitized by Google

Questa teoria venne esposta dal guardasigilli Dufaure nella seduta della Commissione delle leggi costituzionali del 29 maggio 1875 (1), e nella seduta dell'Assemblea nazionale del 16 luglio 1875 (2); essa venne applicata nel 1877. Le Camere, essendo state aggiornate dal 18 maggio al 16 giugno 1877, ed essendo stata sciolta la Camera dei deputati nel 25 giugno, non erano ancora passati i 5 mesi incominciati col martedì 9 gennaio; per conseguenza la sessione non fu chiusa, e per una finzione legale il Senato restò in sessione durante la vacanza della Camera dei deputati, sebbene non potesse riunirsi.

370. Durante gli aggiornamenti ordinati dal Presidente della Repubblica, la maggioranza assoluta di ambedue le Camere non potrebbe usare dell'art. 2 della legge costituzionale 16 luglio 1875 ed esigere la convocazione del Parlamento; le convocazioni straordinarie possono essere reclamate soltanto dopo la chiusura delle sessioni, all'infuori degli aggiornamenti (3).

371. Quando la sessione annuale della Camera abbia durato 5 mesi giusta le regole sinora accennate, il Presidente della Repubblica ha il diritto di pronunciarne la chiusura. Egli chiude egualmente le sessioni straordinarie (4).

372. La sessione di una Camera comincia e finisce nello stesso tempo che quella dell'altra. Ogni Assemblea di una delle due Camere che fosse tenuta fuori del tempo della sessione comune, è illecita e nulla di pien diritto, salvo il caso in cui il Senato sia riunito in Corte di giustizia e quello in cui restasse vacante la Presidenza della Repubblica mentre è sciolta la Camera dei deputati. In quest'ultimo caso il Senato si riunirebbe di pien diritto (5), ma non potrebbe fare alcun atto legislativo.

La legge costituzionale 16 luglio 1875 esige che le sessioni delle due Camere comincino e finiscano lo *stesso giorno*. Ma non è obbligatorio che comincino e finiscano alla stessa ora. Letto ad una delle Camere il decreto di chiusura e levata la seduta, l'altra Camera può ancora restare adunata per qualche ora, onde esaurire gli affari in corso (6).

(1) Interrogato dall'on. Adrien Léon sulla questione se gli aggiornamenti dovessero detrarsi dai 5 mesi di sessione, il Guardasigilli rispose che gli aggiornamenti non potrebbero diminuire la durata normale della sessione fissata dall'articolo della legge a un minimo di 5 mesi.

(2) In questa seduta il Guardasigilli dichiarò che la sessione durerebbe, nonostante gli aggiornamenti, i 5 mesi ad essa assegnati dall'art. 1.

(3) V. dichiarazioni fatte dal guardasigilli Dufaure, nella seduta 16 luglio 1875.

(4) L. C. 16 luglio 1875, art. 2.

(5) L. C. 16 luglio 1875, art. 14.

(6) S. e C. D. 15 luglio 1880.

Digitized by Google

373. Sotto la Restaurazione, aveva luogo ogni anno una Messa allo Spirito Santo, nell'occasione dell'apertura delle Camere. Quest'usanza, abbandonata nel 1830, venne ripresa nel 1871. Nel dicembre 1871 il vescovo di Versailles scrisse al Presidente dell'Assemblea, informandolo che il 5 dicembre, in occasione della ripresa dei lavori legislativi, egli avrebbe celebrato una Messa allo Spirito Santo, nella cattedrale di Versailles, dove sarebbero stati riserbati ai deputati alcuni posti speciali. Venne affisso nei corridoi un avviso per avvertirne i deputati, ma la Presidenza non assistè in corpo alla Messa, la quale non ebbe quindi alcun carattere ufficiale. L'anno seguente l'Assemblea introdusse nella decisione di proroga del 1° agosto 1872, un articolo che stabiliva che nella prima domenica successiva alla riapertura sarebbero indirizzate preghiere a Dio nelle chiese e nei templi per invocare il suo aiuto nei lavori dell'Assemblea. La cerimonia prese allora un carattere ufficiale, ed ebbe luogo nella cappella del palazzo di Versailles; il Presidente dell'Assemblea, coll'ufficio della Presidenza ed il Presidente della Repubblica vi assistevano; il Governo inviò inoltre deputazioni dell'esercito e dei Corpi costituiti. La formola della risoluzione del 1° agosto 1872 venne riprodotta in tutte le risoluzioni colle quali l'Assemblea si prorogò per parecchi mesi; essa venne inserita nell'art. 1 della legge costituzionale 16 luglio 1875, il terzo paragrafo del quale è così concepito:

La domenica successiva alla riapertura delle Camere verranno indirizzate a Dio, nelle chiese e nei templi, pubbliche preghiere per invocarne il soccorso sui lavori dell'Assemblea.

CAPITOLO XV.

DELLO SCIOGLIMENTO.

374. Lo scioglimento di un'Assemblea è l'atto per mezzo del quale i suoi poteri vengono a cessare. È *volontario* quando un'Assemblea sovrana fissi essa stessa il termine dei propri lavori (1); è *naturale* quando un'Assemblea non sovrana abbia esercitato per intero il mandato impostole dalla legge e dagli elettori; è *anticipato* quando il Capo del Potere esecutivo abbia il diritto di sciogliere una Camera prima dell'espiro legale del suo mandato, e ne usi (2).

(1) Cinque Assemblee si sono disciolte spontaneamente, cioè: la Costituente del 1789; la Legislativa del 1791; la Convenzione del 1792; la Costituente del 1848 e l'Assemblea nazionale del 1871.

(2) Ben poche Assemblee giunsero al termine del loro mandato. Sotto il primo Impero, come pure, nel maggior numero dei casi, sotto la Restaurazione, il rinno-

Digitized by Google

La Costituzione del 14 settembre 1791 non aveva concesso al re il potere di sciogliere l'Assemblea nazionale. Il diritto di scioglimento apparve per la prima volta nell'art. 55 del senato consulto 16 termidoro, anno X (4 agosto 1802); ed era conferito al Senato, che poteva applicarlo tanto al Corpo legislativo quanto al Tribunato. Il senato consulto che pronunciava lo scioglimento doveva essere notificato al Presidente del Corpo disciolto se questo Corpo si fosse trovato in Sessione; in caso diverso, l'inserzione nel « Bollettino delle leggi » teneva luogo di notificazione.

375. L'art. 50 della Carta del 1814 trasferì il diritto di scioglimento al Capo dello Stato, e venne riprodotto nell'art. 21 dell'Atto addizionale del 22 aprile 1815 e nell'art. 42 della Carta del 1830. L'art. 4 (titolo II) del regolamento legge 28 giugno e 13 agosto 1814, regolamento applicato fino al 1848, disponeva che la Camera dovesse separarsi immediatamente dopo la *lettura* dell'Ordinanza di scioglimento. Questo testo non era interpretato nel senso che l'Ordinanza dovesse essere obbligatoriamente portata alla Camera. Nel 1837 la sessione fu chiusa nel 15 luglio, e il 3 ottobre comparve nel « Monitore » un'Ordinanza di scioglimento. Similmente nel 1842 la sessione era stata chiusa nell'11 luglio; l'indomani il « Monitore » pubblicava un'Ordinanza di scioglimento.

376. I costituenti del 1848 ristabilirono il principio già posto dalla Costituzione del 1791; anzi previdero, sebbene inutilmente, il caso di uno scioglimento illegale. L'art. 68 della Costituzione 4 novembre 1848 era così concepito:

Ogni provvedimento, col quale il Presidente della Repubblica sciolga l'Assemblea nazionale, la proroghi o frapponga ostacolo all'esercizio del suo mandato,

vamento delle Camere non era integrale; ma a cominciare dal 1824, la durata del mandato delle Camere fu fissata a sette anni. Ciò nonostante, in sei anni, cioè dal 1824 al 1830, vennero pronunciati tre scioglimenti. Sotto la Monarchia di luglio, la durata del mandato legislativo venne ridotta a cinque anni, ma nessuna Camera sedette per tanto tempo. Sotto il secondo Impero, i deputati erano nominati per sei anni; tre mesi al più prima dell'espiro di sei anni un decreto pronunciava lo scioglimento del Corpo legislativo. Presentemente, la Camera dei deputati è nominata per quattro anni; la prima Camera, eletta il 20 febbraio 1876, non ha durato che un anno e tre mesi; la seconda, eletta il 14 ottobre 1877, durò sino al 14 ottobre 1881; la terza dal 14 ottobre 1881 al 14 ottobre 1885.

Non parliamo qui delle Camere Alte, dacchè per esse il Capo dello Stato non ebbe mai il diritto di scioglimento. Gli scioglimenti di queste Camere non accaddero che nelle grandi crisi politiche. Ritornato dall'isola d'Elba, Napoleone I sciolse la Camera dei Pari; nel 24 febbraio 1848 un decreto del Governo provvisorio vietò alla Camera dei Pari di riunirsi; nel 4 settembre 1870 un decreto del Governo della Difesa nazionale aboliva il Senato.

Digitized by Google

costituisce un crimine di alto tradimento. Per questo solo fatto il Presidente decade dalle sue funzioni; i cittadini sono obbligati a rifiutargli l'obbedienza; il Potere esecutivo passa di pien diritto all'Assemblea nazionale. I giudici dell'Alta Corte di giustizia si riuniscono immediatamente, sotto pena di prevaricazione, e convocano i giurati nel luogo da essi designato per procedere al giudizio del Presidente e dei suoi complici, nominando essi stessi i magistrati incaricati di compiere le funzioni del Pubblico Ministero.

377. L'art. 46 della Costituzione 14 gennaio 1852, riprodotto nell'art. 35 della Costituzione 8 maggio 1870, attribuì al Capo dello Stato il diritto di sciogliere il Corpo legislativo.

L'Assemblea del 1871, siccome sovrana, non poteva essere sciolta se non di sua propria volontà. Con l'art. 5 della legge 30 dicembre 1875, essa decise che i suoi poteri andrebbero a cessare coll'8 marzo 1876.

378. L'art. 5 della legge costituzionale 25 febbraio 1875 stabilisce che il Presidente della Repubblica, sull'avviso conforme del Senato, può sciogliere la Camera dei deputati prima dell'espiro legale del suo mandato.

In ordine a quell'articolo, il Presidente della Repubblica indirizzò nel 16 giugno 1877 un messaggio al Senato con la nota seguente:

Il Presidente della Repubblica, visto l'art. 5..... ecc., fa conoscere al Senato la sua intenzione di sciogliere la Camera dei deputati e gli domanda il suo avviso conforme.

Quella comunicazione venne rinviata all'esame di una Commissione nominata negli uffici. La relazione della Commissione, presentata nella seduta del 20 giugno, concluse perchè venisse adottata una risoluzione così concepita:

Visto il messaggio del Presidente della Repubblica in data 16 giugno, col quale rende nota al Senato la sua intenzione di sciogliere la Camera dei deputati e glie ne chiede il parere, giusta l'articolo 5 della legge sui poteri pubblici, il Senato emette un avviso conforme alla proposta del Presidente della Repubblica.

Dichiarata l'urgenza, la discussione delle conclusioni della relazione venne fissata per l'indomani 21 giugno. La discussione generale occupò la seduta del 21 ed una parte di quella del 22; chiusa la discussione, il Presidente consultò il Senato, se intendeva di passare alla discussione dell'articolo unico del progetto di risoluzione. Nessuno fece opposizione; soltanto l'onorevole Cordier volle presentare un emendamento aggiuntivo così concepito: « Il Senato invita il Governo a procedere alle elezioni legislative nel più breve termine possibile ». Il presidente D'Audiffret-Pasquier fece osservare all'autore dell'emendamento, che a termini dell'art. 5 della legge 25 febbraio 1875, il Senato doveva emettere un semplice avviso, e quindi che

Digitized by Google

l'emendamento non poteva essere accolto. Conseguentemente l'on. Cordier si accontentò di leggere il suo emendamento senza presentarlo. La risoluzione proposta dalla Commissione venne quindi approvata, con 150 voti contro 130, sopra 280 votanti.

Nel 25 giugno 1877, prima dell'apertura della seduta della Camera dei deputati, l'on. De Fourtou, Ministro dell'interno, presentò al presidente Grévy copia di un decreto di scioglimento della Camera dei deputati e di convocazione dei collegi elettorali per le nuove elezioni entro il termine di tre mesi.

Il presidente Grévy aperse la seduta a due ore precise, fece dar lettura del verbale, accettò la presentazione di una relazione sul bilancio della marina e prese poscia la parola:

Signori, prima di parteciparvi la comunicazione da me ricevuta, debbo ringraziare un'ultima volta la Camera dell'alto onore cui mi volle chiamare e della benevolenza che mi ha dimostrata. Il paese, dinanzi al quale ora sta per ritornare, le dirà ben presto come nella sua troppo breve carriera non abbia mai cessato di ben meritare della Francia e della Repubblica.

Il Presidente diede quindi lettura della lettera del Ministro dell'interno e del decreto del Presidente della Repubblica, prese atto del decreto in nome della Camera e dichiarò levata la seduta, alle ore 2 e 10 minuti.

Il Senato non doveva riunirsi che a 3 ore; il Presidente D'Audiffret-Pasquier ritenne con ragione che esso non poteva più farlo in modo legale; onde, alle 3, salito al seggio presidenziale, senza far leggere il verbale, senza dichiarare aperta la seduta, comunicò semplicemente al Senato una lettera, con la quale il duca di Broglie, Presidente del Consiglio, gli partecipava, per l'esecuzione degli art. 1 e 4 della legge 16 luglio 1875, il decreto di scioglimento, ed aggiunse:

Giusta l'art. 1, § 2 della legge 16 luglio 1875, il quale stabilisce « che la sessione d'una delle due Camere comincia e finisce contemporaneamente a quella dell'altra » ed all'art. 4 della stessa legge, che dispone « ogni Assemblea d'una delle due Camere tenuta fuori del tempo della sessione comune è illecita e nulla di pien diritto » il Senato s'aggiorna fino a che sarà convocata la nuova Camera dei deputati.

379. Lo scioglimento porta per effetto di togliere al Senato la cognizione di tutte le proposte emanate dall'iniziativa della Camera disciolta (1). *A fortiori*, il Senato è tenuto a trasmettere alla nuova Camera le proposte emanate dalla propria iniziativa, sulle quali la Camera disciolta non erasi ancora pronunciata (2). Ma lo scioglimento ha anche l'effetto di sottrarre alla competenza del Senato i progetti di legge presentati dal Governo e

(1) S. 7 novembre 1877.
(2) C. D. 14 novembre 1877.

Digitized by Google

precedentemente votati dalla Camera disciolta? In altri termini, lo scioglimento distrugge costituzionalmente il voto della Camera dei deputati sui progetti di legge? La questione venne risolta negativamente in fatto ed in diritto alla fine della seconda sessione del 1877. Nella seduta del 14 novembre, in seguito alle elezioni generali, venne approvato senza contestazione dal Senato un progetto di legge tendente ad autorizzare il dipartimento della Loira-Inferiore a creare un'imposta straordinaria. Questo progetto era stato votato dalla Camera dei deputati nel 21 giugno 1877, vale a dire quattro giorni prima dello scioglimento, e presentato al Senato nel giorno stesso. In seguito all'approvazione del Senato, esso venne pubblicato nel « Giornale Ufficiale » del 2 dicembre, senza essere ulteriormente assoggettato all'approvazione della Camera dei deputati, dacchè il testo primitivo non era stato modificato.

Nella seduta del Senato 26 novembre 1877, l'on. Léon Say domandò alla Commissione delle finanze come intendesse condursi circa il progetto di legge approvato dalla disciolta Camera dei deputati, relativo all'abolizione dell'imposta sul sapone. L'on. Caillaux sollevò la questione di costituzionalità, obbiettando che, secondo il suo modo di vedere, il Senato non poteva regolarmente deliberare su di un progetto votato da una Camera che più non esisteva:

Se il Senato, egli disse, potesse oggi deliberare sul progetto di legge che sopprime l'imposta sui saponi, che è un progetto di legge di finanza, bisognerebbe concludere che il Presidente della Repubblica avrebbe quindi la facoltà di promulgare una legge votata dal Senato e dalla sciolta Camera dei deputati, mentre essa è già sostituita da un'altra Camera. Io sostengo che un siffatto modo di procedere è affatto incostituzionale. Non si può promulgare una legge se non dietro favorevole avviso del Potere legislativo, il quale si compone di due Camere esistenti contemporaneamente, e non già del Senato e di una Camera che più non esiste... Tutti i voti espressi dalla cessata Camera non seguìti da un voto conforme del Senato non hanno potuto dar luogo alla promulgazione d'una legge e sono oggi svaniti. Per quanto poi riguarda il progetto di legge diretto a sopprimere l'imposta sui saponi, esso non può essere discusso dal Senato, perchè non potrebbe essere convertito in legge senza il voto della nuova Camera dei deputati, e perchè come legge di finanza il Senato non può conoscerne prima della Camera dei deputati.

Il presidente D'Audiffret-Pasquier rispose che l'on. Caillaux aveva ragione in teoria, ma non già per quanto concerneva la procedura.

Se è vero, egli aggiunse, che le leggi di finanza debbono essere anzitutto votate dalla Camera dei deputati, non è meno vero che il Governo poteva con un decreto ritirare il progetto in questione. Il Senato non può abbandonare un progetto di legge, senza che sia emesso un decreto; ciò costituirebbe una lesione dei diritti del Potere esecutivo.

La teoria del Presidente venne riconosciuta giusta dalla Commissione di finanza e dal Senato, onde il progetto di legge relativo all'imposta sui

Digitized by Google

saponi venne aggiornato. Inoltre il Governo ritirò, con decreto, nella seduta del 12 gennaio 1878, tre progetti di legge sovra prestiti dipartimentali, votati dalla Camera dei deputati il 21 giugno 1877. Per tal modo venne confermato il principio che lo scioglimento non ispoglia *ipso facto* il Senato della cognizione dei progetti del Governo precedentemente approvati dalla Camera dei deputati.

380. Come correttivo del diritto di scioglimento accordato al Capo dello Stato, le Costituzioni stabilirono sempre il massimo intervallo, oltre il quale la nazione non può essere lasciata priva dei suoi rappresentanti. L'articolo 50 della Carta del 1814 obbligava il re, nel caso di scioglimento, a « convocare una nuova Camera nel termine di tre mesi ». L'art. 21 dell'Atto addizionale del 22 aprile 1815 portava: « Il proclama che pronuncia lo scioglimento convoca i collegi elettorali per una nuova elezione e fissa la riunione dei rappresentanti entro sei mesi al più tardi ». L'art. 42 della Carta emendata nel 1830 manteneva il termine di tre mesi stabilito dalla Carta 1814. L'art. 46 della Costituzione 14 gennaio 1852 estendeva questo termine: « In caso di scioglimento, v'era scritto, il Presidente della Repubblica deve convocare un nuovo Corpo legislativo entro il termine di sei mesi ». L'art. 46 venne riprodotto nell'art. 35 della Costituzione dell'8 maggio 1870. Praticamente, i termini accordati al Capo dello Stato dai testi surriferiti non vennero mai raggiunti (1).

(1) Ecco un quadro delle date delle convocazioni degli elettori e delle Camere dopo il loro scioglimento sotto la Monarchia e sotto il secondo Impero.

I. Restaurazione.

1816, 5 settembre.....	Convocazione dei collegi per il 25 sett. e pel 4 ottobre. Convocazione delle Camere per il 4 novembre.
1823, 24 dicembre....	Convocazione dei collegi per il 25 febbr. e il 6 marzo. Convocazione delle Camere per il 23 marzo.
1827, 5 novembre.....	Convocazione dei collegi per il 17 e 24 novembre. Convocazione delle Camere per il 5 febbraio 1828.
1830, 16 maggio.....	Convocazione dei collegi per il 23 giugno e 3 luglio. Convocazione delle Camere per il 3 agosto.
1830, 25 luglio..... Scioglimento mancato	Convocazione dei collegi per il 6 e 18 settembre. Convocazione delle Camere per il 28 settembre.

II. Monarchia di Luglio.

1831, 31 maggio.....	Convocazione dei collegi per il 5 luglio. Convocazione delle Camere per il 9 agosto (rinviata in seguito pel 23 luglio).
1834, 25 maggio.....	Convocazione dei collegi pel 21 giugno. Convocazione delle Camere per il 24 agosto (indetta in seguito per il 31 luglio).
1837, 3 ottobre.....	Convocazione dei collegi per il 4 novembre. Convocazione delle Camere per il 18 settembre.

Digitized by Google

381. Il § 2° dell'articolo 5 della legge costituzionale 25 febbraio 1875 stabilisce che, in caso di scioglimento della Camera dei deputati, i collegi elettorali debbano essere convocati, per le nuove elezioni, nel termine di tre mesi.

382. Sciolta la Camera dei deputati nel 25 giugno 1877, si fece questione se, per l'osservanza alle prescrizioni di quell'articolo, bastasse che il Governo emettesse il decreto di convocazione *prima* del termine dei tre mesi, salvo a fissare la data della riunione dei collegi, *al di là* di quel termine. Il Ministero del 17 maggio 1877 aveva applicato la teoria che estende indefinitamente il termine massimo di tre mesi, e permette di fissare il giorno della riunione degli elettori al di là del terzo mese, purchè entro quel termine sia pubblicato il decreto di convocazione.

Un Comitato giudiziario, composto degli onorevoli Senard, Allou, Jules Favre, Crémieux, Léon Rénault, Herold, Leblond, Mimerel, Emile Durieu, si pronunciò contro tutte le interpretazioni tendenti ad estendere il limite massimo dei tre mesi accordati al Governo per la convocazione dei collegi elettorali. Dell'opinione di questo Comitato furono stese una memoria e una consultazione nerese di pubblica ragione (1); ma le conclusioni non ne vennero adottate dal Gabinetto che era allora al potere, ed i collegi elettorali non vennero convocati che pel 14 ottobre 1877 con decreto 21 settembre.

383. L'art. 3 della legge costituzionale 16 luglio 1875 dispose che il termine fissato dall'art. 5 della legge 25 febbraio 1875 per la convocazione

1839, 2 febbraio.....	Convocazione dei collegi per il 2 marzo. Convocazione delle Camere per il 26 marzo.
1842, 12 giugno.....	Convocazione dei collegi per il 9 luglio. Convocazione delle Camere per il 31 agosto (indetta pel 26 luglio).
1846, 6 luglio.....	Convocazione dei collegi pel 1° agosto. Convocazione delle Camere per il 17 agosto.

II. Secondo Impero.

1857.....	29 maggio, convocazione dei collegi per il 21 giugno. 10 novembre, convocazione del Corpo legislativo pel 28 novembre.
1863.....	7 maggio, convocazione dei collegi per il 31 maggio. 10 ottobre, convocazione del Corpo legislativo per il 5 novembre.
1869.....	27 aprile, convocazione dei collegi pel 23 maggio. 9 giugno, convocazione del Corpo legislativo pel 28 giugno.

(1) Se il termine dei tre mesi dopo lo scioglimento fosse prescritto soltanto per la convocazione dei collegi e non per le elezioni, il potere esecutivo potrebbe legalmente convocare gli elettori all'espiro dei tre mesi per far l'elezione entro sei mesi, entro un anno, entro due anni. *Non vi sarebbe più termine* (Estratto del parere del Comitato giudiziario, pubblicato dal « Journal des Débats » del 12 luglio 1877).

Digitized by Google

dei collegi elettorali, si dovesse avere come non apposto nel caso in cui la Presidenza della Repubblica restasse vacante.

384. Nella nostra storia, oltre agli scioglimenti regolari previsti dalla legge, riscontriamo quattro scioglimenti pronunciati illegalmente. I Consigli nell'anno VIII, la Legislativa nel 1851 vennero sciolti in seguito ad un colpo di Stato; la Camera dei deputati nel 1848 e il Corpo legislativo nel 1870 vennero sciolti in conseguenza di una rivoluzione. Allo scopo di prevenire la rinnovazione di tali avvenimenti, l'ultima Assemblea nazionale in data 15 febbraio 1885 votava la legge seguente:

ART. 1. — Se l'Assemblea nazionale o quelle che ad essa succederanno verranno illegalmente disciolte o impedite di riunirsi, i Consigli generali si riuniscono di pien diritto immediatamente e senza uopo di convocazione speciale nel capoluogo di ogni dipartimento.

Essi possono radunarsi in ogni altro luogo del dipartimento se la sede consueta delle loro riunioni non sembri offrire garanzie sufficienti alla libertà delle loro deliberazioni.

I Consigli non sono validamente costituiti che dalla maggioranza dei loro componenti.

ART. 2. — Fino al giorno in cui l'Assemblea, di cui l'art. 3 della presente legge avrà fatto conoscere la sua regolare costituzione, il Consiglio generale provvederà d'urgenza al mantenimento dell'ordine e della tranquillità pubblica.

ART. 3. — Un'Assemblea composta di due delegati eletti da ciascuno dei Consigli generali in seduta segreta si riunisce nel luogo ove si saranno radunati i componenti il Governo legale e i deputati che avranno potuto sottrarsi alla violenza.

L'Assemblea dei delegati non è validamente costituita se non vi si trovi almeno rappresentata la metà dei dipartimenti.

ART. 4. — Quest'Assemblea è incaricata di prendere per tutta la Francia le misure d'urgenza richieste pel mantenimento dell'ordine, e specialmente quelle che hanno per iscopo di restituire all'Assemblea nazionale la piena sua indipendenza e l'esercizio dei suoi diritti.

Essa provvede provvisoriamente all'amministrazione generale del paese.

ART. 5. — La detta Assemblea deve sciogliersi non appena sia ricostituita l'Assemblea nazionale colla riunione della maggioranza dei suoi componenti in un luogo qualunque del territorio.

Se tale ricostituzione non si possa effettuare nel mese successivo, l'Assemblea dei delegati deve decretare una ppello alla nazione per le elezioni generali.

I suoi poteri cessano nel giorno in cui si è costituita la nuova Assemblea nazionale.

ART. 6. — Le decisioni dell'Assemblea dei delegati debbono essere eseguite sotto pena d'accusa di prevaricazione per tutti i funzionari, agenti dell'autorità e comandanti della forza pubblica.

Digitized by Google

CAPITOLO XVI.

ATTRIBUZIONI GIUDIZIARIE DELLE CAMERE.

§ 1. — *Della competenza giudiziaria delle Camere.*

385. La Costituzione del **14** settembre **1791** aveva proclamato il principio della separazione dei poteri e stabilito che il potere giudiziario non potrebbe, in nessun caso, essere esercitato dal Corpo legislativo nè dal re. Tuttavia gli autori della Costituzione avevano riconosciuto la necessità di stabilire alcune eccezioni in vista di certi crimini o delitti e della qualità di determinate persone; e con un articolo speciale avevano deciso che il Corpo legislativo avesse il diritto esclusivo di tradurre dinanzi all'Alta Corte nazionale i Ministri responsabili e gli agenti principali del Potere esecutivo; di accusare e tradurre dinanzi alla stessa Corte i prevenuti d'attentato o di complotti contro la sicurezza generale dello Stato o contro la Costituzione.

386. I principii della Costituzione del **1791** vennero ripresi e sviluppati nella Carta del **1814**, gli art. **33**, **34**, **55** e **56** della quale erano così concepiti:

ART. 33. — La Camera dei Pari giudica dei crimini di alto tradimento e degli attentati contro la sicurezza dello Stato che saranno determinati dalla legge.

ART. 34. — Nessun Pari può essere arrestato fuorchè per autorità della Camera, nè giudicato in materia criminale se non da essa.

ART. 55. — La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i Ministri e di tradurli dinanzi a quella dei Pari, la quale sola ha diritto di giudicarli.

ART. 56. — Essi non possono essere accusati che per reato di tradimento o di concussione. I delitti di tale natura saranno specificati da leggi particolari, le quali determineranno anche il modo di procedere.

387. Gli art. **33** e **34** della Carta del **1814** vennero mantenuti senza modificazione nella Carta del **1830**, della quale formarono gli art. **28**, **29**; ma gli art. **55** e **56** vennero riuniti in un solo, l'art. **47**, che venne così redatto:

ART. 47. — La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i Ministri e di tradurli dinnanzi la Camera dei Pari, la quale sola ha quello di giudicarli.

Quest'ultimo testo estende i poteri della Camera dei deputati sopprimendo la riserva « per reati di tradimento e di concussione ».

388. La Costituzione del **4** novembre **1848**, concentrando il potere legislativo in una sola Assemblea, dovette modificare il sistema della Carta; gli art. **98**, **99** e **100** di quella Costituzione erano i seguenti:

Digitized by Google

ART. 98. — In tutti i casi di responsabilità dei Ministri, l'Assemblea nazionale può, secondo le circostanze, rinviare il Ministro accusato davanti all'Alta Corte di giustizia o dinanzi ai tribunali ordinari per i risarcimenti civili.

ART. 99. — L'Assemblea nazionale ed il Presidente della Repubblica possono in ogni caso deferire l'esame degli atti di qualsiasi funzionario che non sia il Presidente della Repubblica al Consiglio di Stato, la relazione del quale è resa pubblica.

ART. 100. — Il Presidente della Repubblica non è giudicabile che dall'Alta Corte di giustizia. Ad eccezione del caso previsto dall'art. 68 (1), contro di lui non può essere iniziato procedimento se non dietro accusa dell'Assemblea nazionale e pei crimini e delitti determinati dalla legge.

389. Il Senato e il Corpo legislativo del secondo Impero non avevano attribuzioni giudiziarie; per giustificare la soppressione di una prerogativa che datava dalla Monarchia, l'autore del proclama del **14** gennaio **1852** diceva:

Il Senato non sarà, come già la Camera dei Pari, trasformato in Corte di giustizia; esso conserverà il suo carattere di moderatore supremo, imperocchè i corpi politici cadono sempre in discredito quando il santuario dei legislatori vien tramutato in tribunale criminale. L'imparzialità del giudice è troppo spesso posta in dubbio ed egli perde il suo prestigio di fronte all'opinione pubblica che talvolta giunge fino ad accusarlo di essere lo stromento della passione e dell'odio.

390. Creando una Repubblica parlamentare, l'Assemblea del **1871** si trovò nella necessità di riservare al Potere legislativo la cognizione di determinati crimini e delitti. L'articolo 9 della legge costituzionale del **24** febbraio **1875** stabilì che il Senato possa essere costituito in Alta Corte di giustizia:

Il Senato può essere costituito in Corte di giustizia per giudicare il Presidente della Repubblica od i Ministri e per conoscere degli attentati contro la sicurezza dello Stato.

Questo articolo venne completato dall'art. **12** della legge costituzionale **16** luglio **1875**, così formulato:

Il Presidente della Repubblica non può essere messo in istato d'accusa se non dalla Camera dei deputati, nè venir giudicato che dal Senato.

I Ministri possono essere sottoposti ad accusa dalla Camera dei deputati per crimini commessi nell'esercizio delle loro funzioni. In tal caso essi vengono giudicati dal Senato.

Il Senato può essere costituito in Corte di giustizia mediante decreto del Presidente della Repubblica emesso in Consiglio dei Ministri, per giudicare di qualsiasi persona imputata di attentato contro la sicurezza dello Stato.

Se l'istruzione sia incominciata dai giudici ordinari, il decreto di convocazione del Senato può essere emesso fino alla sentenza di rinvio.

Una legge determinerà il modo di procedere per l'accusa, l'istruzione e il giudizio.

Il Presidente della Repubblica ed i Ministri possono essere messi in istato d'accusa dalla Camera dei deputati e giudicati dal Senato, giusta

(1) Il caso di scioglimento legale.

Digitized by Google

l'art. 12 della legge costituzionale 16 luglio 1875. L'ultimo paragrafo di questo articolo è così concepito: « Sarà determinata con una legge la procedura relativa all'accusa, all'istruzione ed al giudizio ».

Nella seduta del 19 gennaio 1878 l'onorevole Pascal Duprat presentò due proposte profondamente studiate, per regolare la responsabilità presidenziale e ministeriale. Tali proposte vennero rimesse alla Commissione di iniziativa, e in due importanti relazioni l'on. Durand (d'Ile et Vilaine) concluse perchè fosse presa in considerazione. La Camera non ebbe il tempo di pronunciarsi in proposito (1).

391. La proposta di far uso della prerogativa della Camera dei deputati sancita dall'art. 12 della legge costituzionale 16 luglio 1875 venne fatta alla Camera dalla Commissione incaricata di procedere ad un'inchiesta sulle elezioni del 14 ottobre 1877.

La relazione presentata a nome di quella Commissione, l'8 marzo 1877, dall'on. Brisson, riassumeva i capi d'accusa formulati contro il Ministero del 17 maggio e del 23 novembre 1877, nel seguente modo:

A nostro avviso v'ha una grave presunzione che i Ministri del 17 maggio si sieno resi colpevoli di crimine di tradimento e prevaricazione; e precisamente, d'avere con una politica apertamente anticostituzionale rimessa in questione l'esistenza della Repubblica e generato nel paese una perturbazione profonda; d'avere menomato l'impero della Costituzione e delle leggi; d'averle formalmente violate; d'avere fatto un abuso criminoso del potere loro affidato e tutto ciò nell'intento di falsare le elezioni e privare i cittadini del libero esercizio dei loro diritti civili; d'essersi ingeriti nelle elezioni colla violenza, con promesse e minaccie, con doni e favori, concessioni di impieghi, di decorazioni, di gradi o posti, con destituzioni di funzionari, mediante artifizi d'ogni fatta, con proclami, ordini, circolari, istruzioni date agli agenti del potere e collo spargere false novelle; d'avere attentato alla libertà della stampa; d'avere ordinato vari atti arbitrari che costituivano un'attentato alla Costituzione, alla libertà individuale e ai diritti civili dei cittadini; d'avere, mediante vie di fatto e minaccie, impedito ai cittadini l'esercizio dei loro diritti politici; d'aver a tale scopo concertato un piano di esecuzione per tutto il territorio; d'aver concertato misure contrarie alle leggi ed alla loro esecuzione; d'avere, per la riuscita dei loro criminosi propositi, fatto mercato di pubblici impieghi e di favori e di ogni attributo e privilegio del potere; d'avere in seguito promessi, concessi o tolti pubblici impieghi; d'aver promesso o concesso tali impieghi ora per ottenere che un candidato si presenti, ora perchè si ritiri; d'avere condonato a privati tasse legittimamente dovute allo Stato per corromperli con mire elettorali; d'aver tentato d'influenzare ed avere influenzato con mezzi criminosi i magistrati incaricati di promuovere l'azione pubblica o di render giustizia; d'avere ora affrettato, ora sospesa, ora impedita l'esecuzione delle leggi penali a seconda delle opinioni politiche dei colpevoli, dei prevenuti o dei condannati; d'avere distratto e fatto distrarre carte e documenti appartenenti a pubbliche amministrazioni; d'aver fatto togliere carte depositate in pubblici uffici, crimini questi commessi nell'esercizio delle loro funzioni, previsti e puniti dall'art. 12 della

(1) Il testo delle due proposte è riferito dall'Autore nel *Supplemento* a pagina 115-120; la prima consta di 16 articoli; la seconda di 25.

Digitized by Google

legge costituzionale 16 luglio 1875 e dagli art. 109, 110, 114, 115, 123, 130, 173, 179, 254 e 255 del Codice penale.

V'ha inoltre, a nostro vedere, grave presunzione che i Ministri del 17 maggio e 23 novembre 1877 si sieno resi colpevoli del crimine di tradimento; formando un complotto avente per iscopo così di cangiare come di distruggere il Governo, complotto seguito da atti compiuti o incominciati per prepararne l'esecuzione, crimine previsto e punito dall'art. 89 del Codice penale; prendendo misure contrarie alle leggi e alla loro esecuzione in seguito a concerto coi depositari della pubblica autorità, crimine previsto e punito dagli art. 123, 124 del Codice penale.

Conseguentemente la Commissione sottoponeva al voto della Camera dei deputati un progetto di risoluzione così concepito:

ART. 1. — Giusta l'art. 12, § 2° della legge costituzionale del 16 luglio 1875, la Camera dei deputati mette in istato d'accusa dinnanzi al Senato, per crimini commessi nell'esercizio delle loro funzioni, i membri del Ministero del 17 maggio 1877, presieduto dall'on. duca di Broglie, e del Ministero del 23 novembre 1877, presieduto dall'on. De Rochebouet.

ART. 2. — La Camera dei deputati nominerà nel suo seno, a scrutinio di lista, tre commissari perchè procedano in suo nome a tutte le inchieste necessarie, per istruire, sostenere e condurre a termine l'accusa dinanzi al Senato, al quale saranno trasmessi nel più breve termine possibile, in una alla presente risoluzione, tutti i documenti raccolti dalla Commissione d'inchiesta.

Questa proposta di accusa venne discussa nella seduta della Camera dei deputati del 13 marzo 1879, ma venne respinta con 317 voti contro 159. Proclamata la votazione che la respingeva, l'on. Rameau propose, sotto il titolo di progetto di risoluzione, un ordine del giorno motivato, così concepito:

La Camera dei deputati, prima di riprendere il suo ordine del giorno, constato ancora una volta che i Ministri del 17 maggio e del 23 novembre hanno, col loro colpevole attentato contro la Repubblica, tradito il Governo, calpestate le leggi e le libertà pubbliche, e non si sono arrestati se non dinanzi all'indignazione e ai virili propositi della Nazione, dopo aver condotta la Francia alla vigilia di una guerra civile: ma convinta che il discredito nel quale sono caduti permette alla Repubblica vittoriosa di non occuparsi di punire nemici resi oramai impotenti;

Considerando che, a riparare il male fatto da essi, la Francia ha bisogno di calma e di tranquillità, e che è ormai tempo che il Parlamento repubblicano si consacri tutto alle grandi leggi economiche, industriali e finanziarie reclamate dalla Nazione, dalle quali essa attende lo sviluppo della propria ricchezza e prosperità;

Abbandona al giudizio della coscienza nazionale, che li ha già solennemente riprovati, gli intenti e gli atti criminosi dei Ministri del 17 maggio e del 23 novembre;

Ed invita il Ministro dell'interno a fare affiggere la presente risoluzione in tutti i Comuni della Francia.

L'on. Cazeau sostenne che questo progetto di risoluzione non poteva essere messo ai voti senza aver subìto le formalità regolamentari alle quali sono assoggettati i progetti di legge; ed aggiunse che la Camera, respingendo le conclusioni presentate dal relatore della Commissione d'inchiesta,

Digitized by Google

aveva tolta ogni materia di discussione e che era troppo tardi per istendere una nuova proposta sulla proposta di sottoposizione ad accusa già respinta. E infatti:

La materia dell'attuale discussione è scomparsa; erano le conclusioni della Commissione d'inchiesta che venivano poste a voti e sono state respinte. Non vogliate servirvi di un'arma che avete nascosta contro di voi. Il regolamento vi si oppone in modo assoluto..... se volete che la vostra proposta abbia efficacia parlamentare è necessario ch'essa si sottoponga alle norme parlamentari; che passi, se non ne ottenete la dichiarazione d'urgenza, alla Commissione d'iniziativa parlamentare; altrimenti, dopo aver ottenuta la dichiarazione d'urgenza, salti pure la Commissione d'iniziativa, ma venga rinviata ad un'altra Commissione, la quale ne esamini e discuta ogni parola e ne faccia una relazione che noi leggeremo e discuteremo; in tal caso soltanto saremo restati ossequenti al regolamento e nell'ordine.

Il presidente Gambetta dimostrò la regolarità del voto sollecitato dall'on. Rameau facendo notare in quali termini era concepito ciò che egli chiamava progetto di risoluzione, sostenendo che in realtà non era che un ordine del giorno motivato, e che in ogni caso la Camera poteva adottare un simile ordine del giorno. Perciò la Camera poteva stabilire che un tale progetto di risoluzione fosse trasformato in ordine del giorno motivato ed appoggiava la sua teoria all'art. 45 del regolamento; notando che l'onorevole Rameau aveva convertito il suo progetto di risoluzione in un ordine del giorno motivato.

Respinto l'ordine del giorno puro e semplice domandato dall'onorevole Clémenceau, la Camera approvò l'ordine del giorno motivato dell'onorevole Rameau con 217 voti contro 135.

392. Dai testi succitati risulta: che il Senato costituito in Corte di giustizia *è necessariamente* competente a giudicare il Presidente della Repubblica ed i Ministri sottoposti ad accusa dalla Camera dei deputati; che esso *può* divenire competente per giudicare qualsiasi persona imputata di attentato contro la sicurezza dello Stato. L'art. 12 della legge 12 luglio 1875 contiene una disposizione che non si riscontrava nelle antiche Carte, cioè che il Senato *può essere costituito in Corte di giustizia, mediante un decreto* per giudicare di qualsiasi persona imputata di attentato contro la sicurezza dello Stato. Da ciò risulterebbe che il decreto possa determinare la *competenza* ed è il caso di chiedere se il Senato così convocato debba dichiarare la propria competenza. L'art. 53 della Carta si limitava a dire: « La Camera dei Pari *conosce* dei crimini di alto tradimento, ecc. ».

Sotto l'impero di questa disposizione, la Corte dei Pari, convocata con Ordinanza reale, decise di dover in modo speciale dichiarare la propria competenza e motivarne la dichiarazione. La decisione di competenza 21 febbraio 1821 era così concepita:

Digitized by Google

Attesochè l'art. 33 della Carta, attribuendo alla Corte dei Pari la cognizione dei crimini di alto tradimento e degli attentati contro la sicurezza dello Stato, non indica che per questi crimini stessi la competenza di questa Corte sia esclusiva;

Attesochè spetta alla Corte dei Pari apprezzare se i crimini che vengono ad essa deferiti faccian parte, per la loro gravità ed importanza, di quella classe di reati, il giudizio sui quali è ad essa specialmente riserbato;

Attesochè risulta dai fatti esposti dal Procuratore Generale e dall'istruzione che il crimine denunciato dalla Corte dei Pari entra nel novero di quelli indicati dall'art. 33 della Carta e che inoltre presenta caratteri che debbono determinare la Corte a riserbarsene l'esclusiva cognizione, la Corte si dichiara competente.

Esaminando i motivi di questa decisione si sarebbe indotti a credere che l'attuale Senato, convocato per decreto dal Presidente della Repubblica, potrebbe, come già la Corte dei Pari, dichiarare la propria competenza.

393. Il Senato può essere riunito come Corte di giustizia *fuori del tempo della sessione comune alle due Camere;* ma in questo caso non può esercitare che funzioni *giudiziarie* (1).

Nel caso in cui il Senato sia chiamato a costituirsi in Alta Corte di giustizia esso stabilisce la città ed il locale ove intende tenere le proprie sedute.

La legge di procedura, prevista dall'art. **12** della legge **16** luglio **1875**, non è ancora stata fatta. Le leggi di competenza e di procedura necessariamente richieste dalle Carte del **1814** e del **1830** mancarono pure alle Camere della Monarchia.

Ma la Corte dei Pari, alla quale furono deferiti tanti processi politici, ha creato numerosi precedenti. Tali precedenti furono raccolti e pubblicati nell'ottobre del **1839** dall'on. Cauchy, direttore degli archivi della Camera dei Pari (2); noi non intendiamo di rifare sotto novella forma l'eccellente opera dell'on. Cauchy, ma ci limiteremo ad esporre in ordine cronologico le fasi diverse di due processi celebri: quello del maresciallo Ney nel **1815**, e quello dei Ministri di Carlo X del **1830**. Seguiamo a bella posta questi due processi perchè il primo venne deferito alla Corte dei Pari con *Ordinanza reale*, mentre il secondo fu portato dinanzi alla Camera dei Pari *dietro decisione della Camera dei deputati*. Questi due casi sono attualmente previsti dalle nostre leggi costituzionali.

§ 2. — *Procedura seguita nel 1815 dalla Camera dei Pari* (3).

394. Nel giorno **11** novembre **1815** la Camera dei Pari si riunì alle ore **5** per ricevere una comunicazione del Governo. Il duca di Richelieu,

(1) L. C. 16 luglio 1875, art. 4.

(2) *Les précédents de la Cour des Pairs,* raccolti e ordinati da E. CAUCHY. Parigi, ottobre 1839.

(3) Soltanto nel 1820, all'epoca del processo Louvel, la Camera dei Pari, sedendo quale Corte di giustizia, prese il titolo di Corte dei Pari.

Digitized by Google

Presidente del Consiglio dei Ministri, prese la parola, esponendo che il Consiglio di guerra nominato per giudicare il maresciallo Ney si era dichiarato incompetente, ed aggiunse:

A termini della Carta, spetta a voi giudicare dei crimini di alto tradimento. Per esercitare quest'alta giurisdizione, non è necessario che la Camera sia organizzata come un tribunale ordinario. Le forme che voi seguite per le proposte di legge e per giudicare in qualche modo di quelle che vi vengono presentate, sono senza dubbio abbastanza solenni e rassicuranti per giudicare un uomo qualunque siasi stata la sua dignità ed il suo grado. La Camera è pertanto sufficientemente costituita per giudicare il crimine di alto tradimento di cui da così lungo tempo è accusato il maresciallo Ney. Nessuno può volere che il giudizio venga ritardato per il motivo che non vi ha presso la Camera dei Pari un magistrato, il quale eserciti le funzioni di Procuratore Generale. La Carta nulla ha deciso in proposito; non ha voluto deciderne, forse non lo doveva. Per certi crimini di alto tradimento l'accusatore sorgerà dalla Camera dei deputati; per altri il Governo stesso ne assumerà l'ufficio. I Ministri sono gli organi naturali dell'accusa e noi crediamo di adempiere un dovere piuttosto che esercitare un diritto facendo a meno dinanzi a voi del Pubblico Ministero (1).

395. Dopo il discorso del duca di Richelieu, l'on. Bellart, Procuratore Generale e Commissario del re, diede lettura: 1° della sentenza con la quale il Consiglio di guerra si era dichiarato incompetente a giudicare il maresciallo Ney; 2° dell'Ordinanza del re che deferiva la cognizione del processo alla Camera dei Pari. A termini di questa Ordinanza, la Camera dei Pari era invitata a procedere senza indugio al giudizio del maresciallo Ney, seguendo le forme stesse usate per le proposte di legge senza tuttavia dividersi in uffici. Il Presidente della Camera era incaricato di interrogare l'accusato davanti l'udienza e di dirigere il dibattimento; le risposte dovevano essere prese giusta le forme usate nei tribunali. I Ministri e il Procuratore Generale presso la Corte di Parigi erano incaricati di sostenere l'accusa e la discussione.

A nome dell'Assemblea, il Presidente diede atto ai Ministri del re della fatta comunicazione dell'accusa da essi iniziata contro il maresciallo Ney.

(1) La prima volta che la Camera dei Pari si costituì in Corte di giustizia, dice il sig. Cauchy, la completa assimilazione fatta delle sue funzioni legislative e giudiziarie aveva condotto a designare, in vece del Ministero Pubblico, Commissari regi, per sostenere l'accusa e la discussione. Il Procuratore Generale presso la Corte reale di Parigi era, per vero dire, uno di quei Commissari, ma lo erano pure tutti i Ministri, Segretari di Stato..... In seguito passò nella giurisprudenza la massima che, quando la Camera dei Pari si costituisce in Corte di giustizia, vi debba essere anche presso di essa un Ministero Pubblico, come nelle altre Corti sovrane; ma, siccome finora un tale ufficio presso la Corte dei Pari non venne mai costituito in modo permanente, si è provveduto mediante speciale delegazione, per ogni caso, d'un Procuratore Generale, le funzioni del quale incominciarono con l'istruzione e finirono col giudizio, secondo l'importanza del processo. Talvolta venne designato nell'ordinanza di convocazione un solo magistrato, col titolo di Procuratore Generale, tal altra vennero aggiunti ad esso uno o più Avvocati Generali o Sostituti, per coadiuvarlo e sostituirlo in caso d'assenza o impedimento.

Digitized by Google

396. Sulla domanda di un Pari, la Camera dichiarò di riconoscere le attribuzioni ad essa impartite dall'art. 33 della Carta e di essere pronta a compire i suoi doveri, uniformandosi all'Ordinanza del re. Tale deliberazione non venne presa se non quando il Presidente ebbe invitati i Pari sentiti come testimoni nel processo istruito contro il maresciallo Ney a ritirarsi o quanto meno ad astenersi dal voto. La Camera si aggiornò al 13 novembre.

397. All'aprirsi della seduta del 13, il duca di Richelieu diede lettura di una nuova Ordinanza, che regolava più completamente le forme da seguirsi dalla Camera dei Pari. Eccone il testo:

ART. 1. — Il procedimento sarà iniziato sulla requisitoria del nostro Procuratore Generale della Corte reale di Parigi, uno dei Commissari delegati colla nostra precedente ordinanza.

ART. 2. — I testimoni saranno sentiti ed il prevenuto sarà interrogato dal nostro Cancelliere, Presidente della Camera dei Pari, o da quello fra i Pari che egli avrà delegato. Sarà compilato processo verbale di tutti gli atti d'istruzione, nelle forme stabilite nel Codice d'istruzione criminale.

ART. 3. — Le funzioni attribuite dalla legge ai Cancellieri delle Corti e dei Tribunali negli affari criminali saranno esercitate dal Segretario archivista della Camera dei Pari, il quale potrà aggiungersi un Commesso giurato.

ART. 4. — Terminata l'istruzione, verrà comunicata ai nostri Commissari, i quali redigeranno l'atto d'accusa.

ART. 5. — Quest'atto d'accusa sarà presentato alla Camera dei Pari, che emetterà, se ne sia il caso, l'ordinanza di cattura e fisserà il giorno del dibattimento.

ART. 6. — L'atto d'accusa, l'ordinanza di cattura e la lista dei testimoni verranno notificati all'accusato da un usciere della Camera dei Pari e gli sarà pur data copia del processo.

ART. 7. — Il dibattimento sarà pubblico (1). Nel giorno fissato dalla Camera dei Pari, l'accusato comparirà assistito dal suo difensore; uno dei nostri Commissari sosterrà le funzioni del Ministero Pubblico.

ART. 8. — Sarà proceduto all'audizione dei testi, all'esame, al dibattimento, alla sentenza ed alla sua esecuzione, secondo le forme prescritte per le Corti speciali dal Codice d'istruzione criminale. Tuttavia, se la Camera dei Pari così decida, la sentenza sarà pronunciata in pubblico e senza che l'accusato sia presente ed in presenza solo de' suoi difensori. In tal caso, la sentenza sarà letta e notificata sulla richiesta del Pubblico Ministero dal Cancelliere, che ne redigerà processo verbale.

398. Dopo la lettura di questa Ordinanza, il conte De Barbé-Marbois, Ministro del re e membro della Camera dei Pari, fece osservare che un'Or-

(1) L'art. 32 della Carta stabiliva: « Tutte le deliberazioni della Camera dei Pari sono segrete » ma l'articolo 64 garantiva la pubblicità dei dibattimenti in materia criminale. « Devesi a tal punto notare, dice Cauchy, che l'uso costante della Corte del Pari, quando giudica in materia criminale, si è di non ammettere, *nessuna donna nelle tribune*. Perchè la pubblicità dei dibattimenti possa conciliarsi senza inconvenienti colla possibilità di deliberare a porte chiuse sopra ogni eventuale incidente, sono ordinariamente predisposte due sale; l'una per l'udienza pubblica, l'altra perchè serva di Camera di consiglio » (*Précédents de la Cour des Pairs*, p. 460).

Digitized by Google

dinanza del 1667 permette alle parti di ricusare il giudice che abbia manifestato la sua opinione fuori del giudizio: « A questo titolo, egli aggiunse, i Pari di Francia Ministri del re, i quali, insieme cogli altri Commissari di S. M. si eressero dinanzi alla Camera ad accusatori del maresciallo Ney, non possono essere suoi giudici; essi devono, a termini dell'art. 17 del tit. XXIV dell'Ordinanza del 1667, dichiarare che si astengono; e l'art. 18 esige che non possano, infatti, assentarsi, se non dopo accettata cotesta deliberazione ». Conseguentemente l'on. De Barbé-Marbois dichiarò, tanto in suo nome quanto a nome del duca di Richelieu e del duca di Feltre, di astenersi dal giudizio di cui si occupava la Camera, e domandò che fosse loro dato atto di tale dichiarazione. Dopo aver presi gli ordini dell'Assemblea, il Presidente diede atto ai Pari di Francia Ministri del re e suoi Commissari pel procedimento dell'accusa contro il maresciallo Ney, della loro dichiarazione di astenersi da quel giudizio (1).

399. Consultata la Camera, essa decise quindi di accordare la parola al Procuratore Generale e l'on. Bellart diede lettura della requisitoria. Venne poscia aperta la discussione sulla requisitoria e di conformità alle conclusioni di essa, la Camera, mediante una decisione, diede atto al Commissario del re del deposito della requisitoria e di 199 documenti relativi al processo; ordinò di procedere immediatamente all'istruzione scritta del processo e stabilì di riunirsi nel giorno indicato dal Presidente, per udire la relazione del Commissario istruttore della Camera, pronunciare, se ne fosse il caso, ordinanza di cattura ed indicare il giorno dell'apertura del dibatti-

(1) Nel 1820, all'epoca del processo Louvel, la stessa questione si presentò sotto una forma più generale. I componenti di una Camera costituita in Corte di giustizia, i quali, essendo Ministri, hanno controfirmato l'Ordinanza di convocazione, *senza essere incaricati di sostenere l'accusa*, possono sedere quali giudici? La questione venne agitata alla Camera dei Pari nel 28 dicembre 1820, ma non venne risolta in via di principio, ed infatti i Ministri non presero allora parte al pubblico dibattimento. Nella seduta del 2 maggio 1835, la Camera dei Pari decise che i componenti del Gabinetto, i quali erano anche Pari di Francia, potevano sedere quali giudici nel processo dell'aprile. Tuttavia, all'aprirsi del dibattimento, nel 5 maggio 1835, la Corte accolse le scuse del duca di Broglie, dell'ammiraglio Duperré e del maresciallo Maison, tutti e tre Ministri del re e Pari di Francia; le scuse erano così motivate: « La Corte dei Pari ha deciso, che la qualità di Ministro della Corona non poteva privare nessun Pari dei diritti inerenti al titolo del quale è insignito. Posto il principio generale, la Corte ne affidò l'applicazione alla coscienza di quelli fra i Ministri che hanno l'onore di essere Pari. In seguito a tale decisione, noi abbiamo dovuto deliberare in Consiglio sulla questione se le esigenze del pubblico servizio ci permettessero di sedere nell'importante processo che oggi incomincia. Abbiamo riconosciuto con profondo rammarico, che la moltiplicità dei lavori a noi affidati ed il prolungamento della sessione legislativa non ci permetteranno di disporre del tempo necessario a compiere questo nuovo dovere ».

Digitized by Google

mento, il quale, una volta incominciato, non doveva più essere interrotto. La decisione stessa delegò per tutte le notificazioni relative al processo quegli tra gli uscieri della Camera che venissero scelti dal Commissario ispettore o dai Commissari del re. Dopo di che la seduta *giudiziaria* venne convertita in seduta *legislativa*.

400. In principio della seduta del 16 novembre venne data lettura di un processo verbale contenente le operazioni *giudiziarie* e le *legislative* della Camera dei Pari. Dietro osservazione del marchese De Garnier venne deciso che si sarebbe tenuto in seguito un verbale distinto per i lavori giudiziari.

401. Il Presidente annunciò che la convocazione aveva per iscopo di dimostrare alla Camera il risultato delle informazioni assunte dal Commissario istruttore della Camera. Egli aggiunse, che i Commissari del re, ai quali era stata comunicata l'istruttoria, erano pronti a sottoporre alla Camera l'atto d'accusa da essi redatto. Prima di dare la parola al Relatore, il Presidente consultò l'Assemblea sul modo di constatare la presenza dei Pari. La Camera decise che il numero dei presenti verrebbe constatato mediante un appello nominale, del quale sarebbe tenuto nota dal Segretario-archivista. La Camera decise in seguito che nessuno dei suoi componenti potrebbe astenersi dal prender parte al giudizio, prima che i motivi della sua astensione fossero stati dichiarati sufficienti dalla Camera. Applicando immediatamente questo principio, la Camera ammise le cause di astensione addotte da tre Pari, i quali, in qualità di membri del precedente gabinetto, avevano avuto parte nelle Ordinanze che traducevano il maresciallo Ney dinanzi ad un Consiglio di guerra. Finalmente la Camera ordinò l'astensione del maresciallo Augereau, il quale aveva fatto parte del Consiglio di guerra per giudicare il maresciallo Ney (1). Dopo di ciò si procedette all'appello nominale.

402. Venne in seguito riconosciuto che, giusta i principii del diritto criminale, i Pari, che non avessero assistito alla sottoposizione ad accusa potrebbero tuttavia prender parte al giudizio definitivo, purchè fossero stati presenti all'apertura del dibattimento (2).

(1) L'art. 257 del Codice d'istruzione criminale, dal quale risulta che i giudici che hanno istruito il processo e quelli che hanno votato la sottoposizione ad accusa non possono, a pena di nullità, concorrere al giudizio degli accusati, non torna applicabile ad una Camera costituita in Corte di giustizia, attesochè è la Camera sedente quale Corte di giustizia e non una parte della Camera che deve decidere degli affari soggetti alla sua giurisdizione (C. P. 7 maggio 1835).

(2) Ogni Pari, che ha mancato anche ad una sola delle udienze del dibattimento, perde il diritto di partecipare al giudizio: tale regola venne costantemente applicata dalla Corte dal 1815 in poi. I Pari, che momentaneamente non

Digitized by Google

403. Il Commissario, relatore della Camera dei Pari, espose alla Camera le circostanze a carico risultanti dall'istruzione e fece dar lettura dal Segretario-archivista delle deposizioni, degli interrogatori e degli altri documenti componenti l'istruttoria. La continuazione della seduta fu rimessa all'indomani.

404. Nella seduta del 17, dopo l'appello nominale, il Procuratore Generale presentò, a nome dei Commissari del re, l'atto d'accusa da essi redatto contro il maresciallo Ney e depositò inoltre una requisitoria, colla quale chiedeva: 1° un'Ordinanza di cattura contro il maresciallo Ney; 2° l'apertura del dibattimento quanto più presto fosse possibile, salvo all'accusato di presentare prima i suoi mezzi di difesa; 3° l'annessione dell'atto di accusa e della requisitoria alla minuta della futura decisione. I Commissari del re ed il Segretario-archivista, dopo tale deposito, si ritirarono.

405. Venne aperta la deliberazione in base all'atto d'accusa ed alla requisitoria; ogni Pari, chiamato per nome (1), manifestava la propria opinione ad alta voce. Secondo i principii adottati nelle Corti di giustizia criminali, la Camera decise di non contare che per un voto in caso d'opinioni conformi quelli del padre e del figlio, dei fratelli, degli zii e nipoti, del suocero e del genero, dei cognati però non riguardando come tali coloro che avessero sposate due sorelle; venne immediatamente redatta una lista di coloro fra i Pari presenti che si trovassero nel caso della riduzione così stabilita. Le conclusioni della requisitoria vennero approvate, e la Camera ordinò l'arresto di Michel Ney e la sua traduzione nelle carceri annesse alla Corte d'assise di Parigi, sui registri delle quali l'accusato venne iscritto da un usciere della Camera. L'apertura del dibattimento venne fissata al 21 e il Presidente fece entrare i Commissari del re per proclamare la decisione della Camera.

406. La prima udienza pubblica doveva aprirsi il giorno 21. Alle ore 10 ½ del mattino, la Camera dei Pari si riunì in via preliminare

possono esser giudici, hanno però il diritto di assistere alle udienze pubbliche: quindi, quando la Camera Alta era costituita in Corte di giustizia, i seggi dei Pari che dovevano partecipare al giudizio erano collocati in semi-cerchio; attorno di essi erano disposti i seggi dei Pari che non potevano giudicare (V. CAUCHY, *Op. cit.*, p. 136-145).

(1) « Si capisce, diceva in proposito il presidente Pasquier, nella seduta del 20 dicembre 1834, che in una Camera di Corte reale, non essendovi che un ristretto numero di opinioni, queste possano in certo modo esprimersi con un segno o con un silenzio di assenso: ma in un'Assemblea così numerosa come la Corte dei Pari, l'appello nominale è il solo mezzo per constatare esattamente e sicuramente il numero dei voti ».

Digitized by Google

nella sala del Consiglio. Il Presidente prese la parola per raccomandare alla Camera di osservare tutte le forme che nei tribunali ordinari proteggono l'onore e la vita dei cittadini.

La più essenziale di tutte, egli disse, è la maggiore estensione possibile della difesa dell'accusato; egli e il suo difensore non possono essere interrotti. I Pari devono mantenere il più assoluto silenzio; nessuno d'essi può parlare senza prima dimandar la parola; nessuno può chiederla se non per interrogare l'accusato o interpellare i testimoni..... In materia criminale io ho dei doveri personali positivi da compiere, doveri che mi sono imposti dagli art. 268, 269, 270 del Codice di procedura. Codesti articoli m'investono d'un potere discrezionale assai esteso, in virtù del quale io debbo incaricarmi di quanto crederò utile a scoprire la verità ed impedire ogni inutile prolungamento del dibattimento..... Questo potere non è già un dovere ma un diritto, ed io non posso in mia coscienza e pel mio onore rifiutare un obbligo che al mio onore ed alla mia coscienza viene affidato: userò pertanto in tutta la sua estensione del potere che mi è confidato.

Dopo tale discorso, venne stabilito che qualsiasi Pari intendesse interpellare l'accusato od un testimonio, dovesse pregare ad alta voce e dal suo seggio il Presidente di farlo per lui.

407. Alle ore 10 $^1/_2$ venne aperta l'udienza pubblica; il Presidente ed i Segretari della Camera dei Pari occupavano i loro soliti posti; nell'emiciclo, di fronte al Presidente, erano i seggi dei Ministri del re; a diritta, al disotto del banco del Presidente, era il seggio del Procuratore Generale; a sinistra i posti del Cancelliere capo e dei commessi cancellieri giurati; fra il Procuratore Generale e il Cancelliere capo erano i banchi dei testimoni. Vicino alla sbarra, a dritta e a sinistra, stavano i difensori dell'accusato. Alla sbarra era uno scanno per l'accusato. Allorchè i Pari furono seduti, il Presidente ordinò che fossero introdotti i testimoni; il maresciallo Ney arrivò poi, fra i suoi difensori, scortato dai granatieri. Dopo l'appello nominale, il Presidente interrogò l'accusato sul suo nome, prenomi e qualità; e, avutene le risposte, diede ordine che fosse data lettura all'accusato dell'ordinanza del re e dell'atto d'accusa.

408. Fatta questa lettura, il Maresciallo fece presentare, a mezzo dell'onorevole Berryer, uno de' suoi difensori, una eccezione pregiudiziale, concludendo perchè fosse sospeso ogni procedimento fino a tanto che una legge generale avesse a determinare la procedura da seguirsi dalla Camera dei Pari. La Camera si ritirò per deliberare e decise che il Commissario del re avrebbe dato le opportune spiegazioni sulla eccezione elevata dal difensore dell'accusato salvo ad essa di decidere, se ne fosse il caso, sulle altre eccezioni pregiudiziali. La decisione fu pronunciata in seduta pubblica ed il Procuratore Generale, presa immediatamente la parola, concluse perchè, senza arrestarsi alla mancanza di poteri opposta dai difensori del maresciallo Ney,

Digitized by Google

fosse loro imposto di presentare cumulativamente tutte le eccezioni pregiudiziali in una prossima udienza. L'on. Dupin, uno dei difensori, replicò; la Camera si ritirò per deliberare e al riprendersi dell'udienza il Presidente pronunciò una sentenza, dalla quale risultava che la Camera, facendo ragione alle conclusioni del Commissario del re, s'aggiornava al 23 novembre e manteneva le citazioni dei testimoni.

409. Il 23 novembre, in una seduta preliminare che precedette la seduta pubblica, un Pari domandò che, invece di ritirarsi nella sala del Consiglio per deliberare, la Camera facesse sgombrare il pubblico dalla sala ordinaria delle sue sedute, come si fa nel Parlamento inglese. La proposta fu respinta coll'ordine del giorno; ma il Presidente annunciò che al momento del giudizio definitivo, per dare alla Camera tutte le facilità e la dignità che una deliberazione così importante esigeva, egli si impegnava di ordinare, in virtù del suo potere discrezionale, lo sgombero del pubblico dalla sala della seduta. Per tal maniera la Camera avrebbe potuto deliberare con piena libertà nella stessa sala.

410. Aperta la seduta pubblica del 23, dopo l'appello nominale, l'onorevole Berryer presentò alcune altre eccezioni pregiudiziali, che vennero respinte nella forma precedentemente accennata. I difensori dell'accusato domandarono allora che il dibattimento venisse aggiornato; e la Camera, approvando le loro conclusioni, si aggiornò al 4 dicembre.

411. Nel 4 dicembre la seduta pubblica venne preceduta da una seduta segreta, nella quale la Camera dei Pari decise che « non potendo il giudizio delle Corti speciali effettuarsi se non colla maggioranza di 5 voti contro 3, essa seguirebbe nel giudizio del processo del maresciallo Ney la proporzione stessa nel computo dei voti, dei quali si poteva tener conto ».

412. In sul principiare della seduta pubblica, l'accusato venne nuovamente interrogato dal Presidente sul suo nome, prenomi e qualità; il custode degli archivi della Camera, funzionando da cancelliere, diede lettura dell'atto d'accusa; e venne accordata quindi la parola al Procuratore Generale, dopo data lettura dal Cancelliere della lista dei testimoni d'accusa e di difesa. Il Presidente procedette all'interrogatorio dell'accusato, poscia vennero chiamati i testimoni. L'audizione dei testi occupò la fine della seduta del 4 e l'intera seduta del 5; il giorno 6 venne data la parola ai difensori del Maresciallo. Sul finire della seduta del giorno 6, il Procuratore Generale pronunciò la requisitoria chiedendo l'applicazione della pena capitale. Data lettura di questo documento, dimandò all'accusato se

Digitized by Google

aveva qualche cosa a dire sull'applicazione della pena; dietro risposta negativa, il Presidente fece ritirare i testimoni e il pubblico. La seduta continuò in segreto.

413. La Camera votò separatamente: 1° Su ciascuna delle questioni di fatto; 2° sulla questione relativa alla questione del crimine; 3° sull'applicazione della pena (1). Essa decise anche che la sentenza sarebbe pronunciata in assenza dell'accusato.

Allorchè tutti i voti furono raccolti, il Presidente si ritirò qualche istante per redigere la sentenza di cui diede una seconda lettura e che fu messa ai voti ed approvata. La seduta fu nuovamente resa pubblica per la lettura della sentenza e ridivenne segreta per la firma dell'originale; sopra **161** Pari presenti alla deliberazione, **160** firmarono la sentenza. Il Presidente levò la seduta. Così il processo era terminato.

§ 3. — *Procedura seguita nel 1830 dalla Camera dei deputati e da quella dei Pari.*

414. Nel **1830**, allorchè la Camera dei deputati fu chiamata a decidere se fosse il caso di sottoporre ad accusa i Ministri di Carlo X, essa non aveva che un precedente incompleto. Nell'**11** giugno **1828**, l'on. L'Abbey De Pompières aveva presentata alla Presidenza della Camera dei deputati una proposta così concepita:

Accuso gli antichi Ministri (2) di tradimento verso il re da essi isolato dal popolo; li accuso di tradimento verso il popolo da essi privato della fiducia del re. Li accuso di tradimento per avere attentato alla Costituzione della nazione e dei diritti privati dei cittadini. Li accuso di concussione per avere fatto esigere tasse non votate e per aver dissipato il denaro dello Stato.

Tale proposta era stata comunicata agli uffici, giusta il regolamento dell'epoca, e gli uffici ne avevano autorizzato lo svolgimento. Nel **14** giugno la proposta, già svolta, era stata presa in considerazione, ridotta dal suo autore nei termini seguenti: « Domando che la Camera accusi i componenti dell'ultimo Ministero di concussione e di tradimento ». La Commissione nominata dagli uffici per esaminare la proposta così modificata era stata pertanto incaricata non già di procedere nell'accusa contro i Ministri, ma di esaminare soltanto se essi dovessero venire sottoposti ad accusa. Era una specie di Commissione d'inchiesta funzionante da Camera di consiglio.

(1) Quando la Camera dei Pari venne chiamata a deliberare come Corte di giustizia, votò sempre per divisione, evitando, dice Cauchy, « di riunire nella stessa votazione parecchi imputati, la posizione dei quali sembrasse identica o parecchie questioni che avessero per oggetto lo stesso imputato ».

(2) I componenti il Gabinetto Villèle.

Digitized by Google

La Commissione aveva dichiarato che era il caso di istruire sulla proposta accusa e conseguentemente aveva richiesto a diversi Ministri successori dei prevenuti la comunicazione di documenti, circolari ed informazioni. I Ministri avevano data in comune la seguente risposta:

Depositari pubblici dei documenti che interessano il servizio del re, il Governo e l'Amministrazione dello Stato, abbiamo creduto anzitutto nostro dovere di esaminare se fossimo tenuti a darne comunicazione; ma pensando allo stato attuale della questione, abbiamo creduto che non sia il caso di esaminarla nè di risolverla, e in conseguenza non possiamo rimettervi i documenti richiesti.

La Commissione aveva accettato le ragioni del rifiuto opposte dal Governo. Per quanto concerneva l'audizione dei testimoni, aveva deciso di sentire quelli fra i capi della guardia nazionale e fra le persone del seguito del re che si trovavano presenti alla rivista del 29 aprile 1827, « i quali, dietro un invito loro indirizzato, volessero e potessero dare informazioni; sarebbe tenuto processo verbale speciale delle dichiarazioni che fossero per fare, processo verbale che dopo essere stato letto al deponente sarebbe da lui firmato volendolo ed annesso al registro delle deliberazioni ». Il maresciallo duca di Reggio, il visconte di Foucauld e il conte di Levis si erano scusati sotto vari pretesti, il primo perchè non aveva nulla a dire di particolare, il secondo perchè non poteva comparire senza un ordine dei Ministri dell'interno e della guerra, il terzo perchè non doveva rendere conto che al re dei fatti di cui era stato testimonio nell'esercizio delle sue funzioni. La Commissione non insistè. Fra i testimoni citati, alcuni avevano deposto, ma la maggior parte si erano astenuti.

Finita questa istruzione sommaria, fu posta in seno della Commissione la seguente questione: « Si proporrà alla Camera di decidere che si fa luogo all'accusa? » Si ebbero tre voti sopra nove per il *no;* due altri per il *no, con riserva di biasimo;* i quattro ultimi *sì, con riserva di istruzione.* Respinta per tal modo la sottoposizione ad accusa immediata, la minoranza aveva fatto porre ai voti una seconda questione così redatta: « Si dovrà proporre alla Camera di decidere se sia il caso di procedere all'istruzione? » Si ebbero quattro voti per il *sì,* un quinto per il *sì ma senza biasimo,* tre per il *no perchè la Camera, siccome querelante, non può procedere all'istruzione.* Conseguentemente l'on. Girod (dell'Ain), relatore della Commissione, propose nella seduta del 21 luglio « di dichiarare che si doveva procedere *all'istruzione* sull'accusa di tradimento proposta contro i membri dell'ultimo Ministero ». Aggiornata la discussione di queste conclusioni, la cosa non ebbe più seguito.

415. Dopo le giornate del luglio 1830, quattro degli antichi Ministri di Carlo X, de Polignac, de Péyronnet, de Guernon-Ranville e de Chantelauze,

Digitized by Google

erano stati arrestati in diversi luoghi del territorio, condotti a Parigi e rinchiusi a Vincennes. Il giorno 6 agosto 1830, prima ancora della revisione della Carta, l'on. Eusèbe Salverte presentò alla Presidenza della Camera dei deputati una proposta così concepita:

La Camera dei deputati accusa di alto tradimento i Ministri firmatari della relazione reale e delle ordinanze in data del 25 luglio 1830.

416. La proposta dell'onor. Salverte venne comunicata agli uffici, svolta il 13 agosto, presa in considerazione e rinviata immediatamente all'esame di una Commissione speciale. Una prima difficoltà arrestò i lavori della Commissione: poteva la Commissione esercitare, in nome della Camera, tutti i poteri spettanti ai giudici di istruzione ed alle Camere di consiglio? A questa difficoltà ne era collegata un'altra, d'indole più generale. Per delegare tali poteri, la Camera doveva averli; ora era il caso di chiedere se il diritto di accusa attribuito dalla Carta alla Camera dei deputati implicasse anche il diritto di decidere giudiziariamente sulla sottoposizione all'accusa, oppure se non fosse che un semplice diritto di denunzia e di querela. La Camera dei deputati venne chiamata a decidere la questione nella seduta del 18 agosto; l'on. Bérenger, relatore della Commissione incaricata di esaminare la proposta Salverte, dichiarò che la Commissione, per adempiere al proprio mandato, aveva bisogno di essere investita in modo speciale dalla Camera di alcuni dei poteri attribuiti alla Camera stessa dalla Carta; ed aggiunse:

Il diritto d'accusare e di tradurre in giudizio sarebbe vano, se la Camera non avesse quello di fare tutti gli atti necessari a fondare od a giustificare l'accusa e di porre gli accusati dinanzi all'Alto Tribunale che li deve giudicare. Pertanto, raccogliere le prove, compulsare i pubblici uffici, sentire i testimoni e rinviarli dinanzi ad essa, spiccare mandati di comparizione o di cattura: ecco il diritto della Camera. Ed un altro ve n'ha, non meno incontestabile, più che altro nell'interesse della giusta difesa; quello cioè d'interrogare i prevenuti, imperocchè nessuno di voi, o signori, vorrebbe partecipare ad una sottoposizione ad accusa se prima non avesse sentito direttamente o a mezzo di delegati colui che deve esserne l'oggetto. Donde deriva ancora per la Camera il diritto di fare uso contro i prevenuti dei diversi mandati a mezzo dei quali le leggi nostre assicurano l'azione della giustizia. Da tali diritti attribuiti dalla Carta, risultano quegli stessi poteri che la legge comune attribuisce ai giudici d'istruzione ed alle Camere di consiglio.

In conseguenza la Commissione proponeva al voto della Camera la seguente risoluzione:

La Camera autorizza la Commissione nominata per esaminare la proposta dell'on. Salverte circa l'accusa dei Ministri firmatari delle ordinanze 25 luglio ultimo, ad esercitare tutti i poteri spettanti ai giudici d'istruzione ed alle Camere di consiglio.

Questo progetto di risoluzione venne lungamente discusso. L'on. Persil lo combattè, sostenendo che la possibilità di sottoporre ad accusa in seguito

Digitized by Google

alle risultanze di una istruzione giudiziaria supporrebbe per la Camera dei deputati la possibilità di abbandonare il procedimento.

Ciò costituirebbe, egli disse, in tal caso, un vero e proprio giudizio, dal quale risulterebbe un impedimento all'esercizio dei diritti della Camera dei Pari..... Alla Camera dei deputati non appartiene che il diritto d'accusa, nel senso in cui si dice che accusa il Pubblico Minitero, vale a dire quello di denunziare i Ministri incolpati di tradimento o di concussione, di tradurli dinanzi all'autorità che li deve giudicare e di fare direttamente o a mezzo di Commissari delegati le domande e ricerche opportune alla scoperta della verità ed alla punizione dei colpevoli.

L'on. Bérenger rispose che il diritto di accusa implicava per la Camera dei deputati il diritto di costituirsi in Camera di accusa e di procurarsi tutti gli elementi necessari a questa prima fase del processo:

Ove sarebbero, disse egli, la giustizia ed il sacro diritto della difesa, se un prevenuto per ciò solo che ha la qualità di Ministro, potesse vedersi tratto in giudizio senza prima essere stato inteso, senza che si fosse raccolta alcuna testimonianza od indizio sulle presunzioni esistenti contro di lui? Ove sarebbero, d'altro canto, la dignità della Camera ed il diritto ad essa attribuito dalla Carta, se invece della solenne missione di accusatrice fosse ridotta alla parte secondaria di querelante; se, invece di un'azione pubblica, essa non potesse, per così dire, che esercitare una azione privata dinanzi alla Camera dei Pari?

L'on. Dupin parlò nello stesso senso:

L'accusa e il giudizio sono due cose distinte, che appartengono, la prima alla Camera dei deputati, la seconda alla Camera dei Pari; ma nessuno può contestare che tanto l'una che l'altra esigono una conoscenza di causa. Se colui che può condannare od assolvere non può farlo prima di essersi perfettamente illuminato, quello che è incaricato soltanto dell'accusa non è meno obbligato a procedere a ricerche od inchieste che valgano a tranquillizzare la propria coscienza.

La risoluzione proposta dalla Commissione venne approvata senza emendamenti nella seduta del 20 agosto 1830 con 186 voti su 289 votanti.

417. Nella relazione definitiva che concludeva per la sottoposizione ad accusa dei Ministri, l'on. Bérenger rese conto dell'uso che la Commissione aveva fatto dei poteri ad essa delegati dalla Camera con queste parole:

La Commissione fino dai primi giorni venne nella determinazione di chiedervi una parziale delegazione dei vostri poteri per poter corrispondere alla vostra fiducia. Tali poteri erano ad essa necessari, tanto per rendere *regolare la detenzione* di quegli ex-Ministri che erano stati arrestati dietro il pubblico clamore, quanto per fissare, sulla base delle loro dichiarazioni e delle testimonianze, il vero punto di vista, sotto il quale quest'accusa deve essere considerata. Venne iniziata pertanto una istruzione: quattro degli ex-Ministri detenuti a Tours e a Saint-Lô vennero trasferiti a Vincennes, *in virtù dei mandati di cattura spiccati dalla Commissione* e vennero interrogati immediatamente, ed immediatamente *quei mandati vennero convertiti in mandati di arresto* (1); vennero sentiti i testimoni

(1) Nel progetto di legge presentato alla Camera dei deputati dall'on. Barthe, Guardasigilli, nel 12 dicembre 1832 — progetto che non diventò legge — il Governo manifestò l'avviso che non era il caso di consacrare tale precedente.

Nell'esposizione dei motivi di quel progetto, si notava come la Camera dei

Digitized by Google

e vennero richiesti ai diversi Ministeri i documenti che potevano servire quali elementi d'accusa e che vennero esaminati scrupolosamente: dappertutto gli ordini ed i mandati della Commissione, eseguiti dagli uscieri della Camera, hanno trovato obbedienza. Questa prima istruzione, che fonda e consacra i vostri diritti, ebbe per iscopo tanto di fornire a voi gli schiarimenti necessari, quanto di offrire alla difesa tutta quella estensione che essa ha diritto di reclamare.

418. La relazione dell'on. Bérenger terminava con un progetto di risoluzione tendente a far decidere dalla Camera dei deputati che era il caso di accusare e tradurre dinanzi alla Camera dei Pari i Ministri firmatari delle ordinanze sotto l'imputazione di abuso di poteri, di tentativo diretto a cangiare arbitrariamente le leggi del regno, di complotto contro la sicurezza interna dello Stato e finalmente di eccitamento alla guerra civile. La relazione chiedeva inoltre, che tre Commissari eletti in seno alla Camera dei deputati e nominati da essa a scrutinio di lista e a maggioranza assoluta di voti, fossero incaricati di fare a nome della Camera tutte le indagini necessarie, di sostenere e condurre a termine l'accusa dinanzi alla Camera dei Pari.

419. La discussione delle conclusioni della relazione dell'on. Bérenger si aprì il 27 settembre. Dopo la chiusura della discussione generale, il Presidente annunciò che si passava a quella dei singoli capi d'accusa; si voterebbe per alzata e seduta su ciascun capo e poscia si procederebbe a tanti scrutini segreti quanti erano i prevenuti. Essendo stata contestata la procedura della divisione del voto dall'on. De Tracy e dal generale Demarcey, l'on. Persil ricordò i veri principii:

È necessario, egli disse, che voi abbiate a giudicare come farebbe una Camera d'accusa. Se voi faceste parte d'una Camera d'accusa ed aveste a decidere intorno a parecchi capi d'accusa per sette prevenuti, che fareste? Avreste forse la pretesa di giudicarli in massa, o li considereresti forse come solidariamente accusabili?

deputati non sia una Corte di giustizia, ma abbia invece funzioni di Pubblico Ministero; perciò non può esser giudice. Ciò per considerazioni d'ordine giuridico; ma a non diverse conclusioni conducono cosiderazioni d'ordine politico. Un'accusa parlamentare segna una crisi politica, che resterebbe aggravata, se le carte e i segreti più importanti del Ministero si avessero a rendere quasi di pubblica ragione. Per tali motivi, il diritto d'arrestare e interrogare i Ministri si doveva riservare alla Camera dei Pari.

L'on. Bérenger, nella sua relazione su questo progetto, notava come autorizzare la Commissione d'accusa a fare arrestare e sottoporre ad interrogatorio un Ministro e prender cognizione di certi documenti, fosse cosa inconveniente ed esorbitante, tanto pel carattere che il Ministro, sebbene accusato, conserva, quanto per l'interesse dello Stato; potendo darsi certi casi nei quali al Governo spetti il diritto di rifiutare l'esame di carte, la pubblicità delle quali possa riuscir nociva. Restringeva quindi le funzioni della Camera a quelle di Pubblico Ministero, che non può spiccare mandati d'arresto, e citava l'esempio dell'Inghilterra, dove può chiedere bensì l'arresto, ma la Corte non è tenuta ad ottemperare alla sua dimanda.

Digitized by Google

Una simile soluzione è affatto impossibile; imperocchè io suppongo che l'onorevole De Polignac possa essere da me giudicato colpevole e che l'on. De Peyronnet non mi sembri nella stessa condizione; come dovrei io condurmi non avendo che un sol voto? Che cosa accadrebbe se la Camera decidesse di fare un solo scrutinio, nel caso in cui uno degli ex-Ministri affermasse di aver firmato involontariamente e costrettovi a forza?

L'onorevole Villemain propose di porre la questione in questi termini: « L'on. De Polignac o De Montbel, firmatario dell'ordinanza, è colpevole di alto tradimento? » L'on. De Laborde fece a ragione osservare che, se si fosse adottato tale sistema, la relazione diventava inutile. In seguito alla discussione, la mozione di Villemain venne respinta da una grande maggioranza, composta di elementi di sinistra, di centro sinistro e d'una parte del centro destro. Giusta la procedura tracciata dal Presidente e difesa dall'on. Persil, venne posto separatamente ai voti per alzata e seduta ogni singolo capo d'accusa contro Polignac, e venne in seguito aperta una votazione segreta sul complesso dell'accusa che lo concerneva. Nella seduta del 28 settembre si mantenne la stessa forma di procedimento per gli altri tre accusati. Nel 29 settembre la Camera approvò un articolo che incaricava tre Commissari, eletti nel suo seno, di sostenere l'accusa dinanzi la Corte dei Pari (1). Procedutosi alla nomina di questi Commissari, l'on. Bérenger soltanto ottenne la maggioranza a primo scrutinio; Persil e Madier de Montjau vennero eletti nel secondo.

420. Nel 1° ottobre la Camera dei Pari si riunì sotto la presidenza del barone Pasquier. Il Presidente diede lettura d'un messaggio della Camera dei deputati, che conteneva l'estratto del processo verbale delle sedute della Camera, constatante la sottoposizione ad accusa dei Ministri e la nomina

(1) Le varie decisioni della Camera, riunite tutte assieme, formarono la seguente risoluzione:

La Camera dei deputati accusa di tradimento i signori De Polignac, ecc., ecc. ex-Ministri firmatari delle ordinanze del 25 luglio: — per abuso di potere diretto a falsare il risultato delle elezioni e a privare i cittadini del libero esercizio dei loro diritti politici; — per avere cangiato arbitrariamente e violentemente le istituzioni del regno; — per essersi resi colpevoli di complotto contro la sicurezza interna dello Stato; — per avere suscitato la guerra civile, armando i cittadini gli uni contro gli altri, e portata la devastazione e l'eccidio nella capitale e in altri Comuni; — crimini previsti dall'art. 56 della Carta 1814 e dagli art. 91, 109, 110, 123, 125 del Codice penale.

In conseguenza, la Camera dei deputati cita i signori De Polignac, ecc., ecc. dinanzi alla Camera dei Pari.

Saranno eletti tre Commissari dalla Camera dei deputati, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta di voti, per procedere in suo nome a tutte le informazioni necessarie, proseguire, sostenere e condurre a termine l'accusa dinanzi alla Camera dei Pari, a cui la presente risoluzione sarà trasmessa immediatamente, insieme a tutti i documenti del processo.

Digitized by Google

dei Commissari; finita la lettura, il Presidente pose ai voti la seguente risoluzione:

La Camera, visto il messaggio indirizzatole in data 30 settembre ultimo, col quale le si comunicava la risoluzione presa dalla Camera dei deputati nella sua seduta del 28 stesso mese e la nomina dei Commissari incaricati di proseguire e sostenere l'accusa portata dalla detta risoluzione; stabilisce che, all'effetto di procedere come sarà del caso circa la risoluzione stessa, essa si costituirà in Corte di giustizia lunedì prossimo, 4 del corrente mese, a mezzogiorno. Stabilisce pure che il Presidente abbia a conferire col re per comunicargli la presente decisione, e che la Camera dei deputati ne sarà informata a mezzo di un messaggio.

421. Si aprì la discussione sulla legalità dei poteri conferiti ai Commissari della Camera dei deputati. L'on. D'Haubersaert sostenne che la Camera dei deputati aveva il diritto *d'accusare*, non quello di *procedere*; il conte di Pontécoulant rispose:

La risoluzione della Camera dei deputati non solo, a mio vedere, è legale, ma è anzi la più legale, la più giusta e necessaria. La Carta ha attribuito alle due Camere due poteri correlativi per quanto riguarda il giudizio dei Ministri. La Camera dei Pari giudica, ma quella dei deputati accusa e cita in giudizio. Se ne conclude che la Camera dei deputati doveva riservarsi quanto è relativo all'accusa e precede il giudizio; è impossibile contestarle un tale diritto, dacchè non è uscita dai limiti imposti dalla Carta.

Istituita l'accusa, restava a stabilire come doveva essere proseguita. Nessuna disposizione speciale della Carta lo indicava, ma il suo significato era abbastanza chiaro per non trarre in inganno. *Colui che accusa e trae in giudizio dinanzi ad un tribunale, non è naturalmente chiamato a procedere nell'accusa da lui intentata*, e quale altro potere dovrebbe incaricarsene? L'autorità reale, anche in casi diversi da questo, potrebbe forse intervenire in una simile discussione; o non è invece più regolare affidare il procedimento a Commissari scelti nel seno della Camera che l'ha ordinato? In tal modo si è sempre praticato in Inghilterra, nè v'ha alcuna ragione per allontanarsi dalla pratica che ci offre quella Nazione. Per vero, negli affari ordinari, il procedimento è affidato al Pubblico Ministero delegato dal re a rappresentare l'interesse generale della società, ma in questo caso speciale, la Carta ebbe cura di affidare questo interesse generale della società ad un altro rappresentante. La *Camera dei deputati agisce in nome della Francia;* essa è in qualche modo la personificazione della Francia, e agisce in nome delle leggi, in nome del passato e in vista degli interessi futuri, quale mandataria della società e della Francia. *Dunque, essa ha agito regolarmente incaricandosi dell'accusa.*

Il conte Roy e il conte Lemercier riconobbero che la Camera aveva usato del suo diritto, nominando Commissari incaricati di sostenere l'accusa in suo nome; ma sostennero che quei Commissari non potevano tener le veci del Ministero Pubblico e chiesero che il re loro aggiungesse un Procuratore Generale. L'on. Portalis condannò tale sistema misto:

È senza dubbio abbastanza strano, in Francia, un processo criminale istruito e giudicato senza l'intervento del Pubblico Ministero.....; ma il sistema politico, del quale l'accusa dei Ministri, a mezzo della Camera dei deputati, e il loro giudizio, a mezzo di quella dei Pari, sono il complemento, non sarebbe esso notevolmente

Digitized by Google

traviato se la Camera dei deputati non avesse il diritto di condurre l'accusa fino al suo termine? Se una volta uscita da essa codesta accusa popolare contro i Ministri del re dovesse essere rimessa nelle mani degli agenti del re, non si creerebbe forse una potente contraddizione?

Il presidente Pasquier aggiunse:

Se il Ministero Pubblico e i Commissari della Camera sostengono insieme l'accusa, qual peso enorme non porrà sulla bilancia un simile concorso! Come potranno resistere gli accusati a questa doppia requisitoria? Se invece i Commissari della Camera e il Procuratore Generale avessero a nutrire opinioni diverse; se il Procuratore Generale avesse ad usare del diritto che gli appartiene di desistere da un'accusa che creda infondata; se egli parlasse in difesa degli accusati, ed i Commissari persistessero nell'accusa, quale scandalo, qual disordine non ne avverrebbe da un simile conflitto tra i due grandi poteri dello Stato!

La Camera dei Pari, di fronte a tali argomenti, riconobbe la legalità della risoluzione adottata dalla Camera dei deputati, approvando alla quasi unanimità il progetto di decisione preparato dal suo Presidente.

422. Di conformità a codesta decisione, la Camera si costituì in Corte di giustizia il 4 ottobre, a porte chiuse. La prima questione posta fu quella di sapere, se, di fronte all'istruzione già compiuta dalla Camera dei deputati, la Corte dovesse procedere ad un'istruzione supplementare. Tale questione venne risoluta in senso affermativo; la Corte prese la seguente deliberazione relativamente al messaggio della Camera dei deputati ed ai documenti annessi.

Considerato che, a termini degli articoli 55 e 56 della Carta del 1814 e 47 della Carta del 1830, la Camera dei Pari soltanto ha il diritto di giudicare i Ministri accusati e tratti dinanzi al suo giudizio dalla Camera dei deputati per reato di tradimento; — considerato, d'altro canto, che, prima di proseguire nel giudizio dell'accusa intentata dalla Camera dei deputati nel 28 settembre ultimo, è necessario verificare e regolare lo stato dell'istruzione e della procedura, tanto riguardo agli accusati detenuti, quanto riguardo a quelli che non sono ancora arrestati; — la Corte ordina che, a mezzo del Presidente della Camera e di quelli fra i Pari che egli crederà conveniente di delegare per assisterlo e sostituirlo, se ne sia il caso, venga proceduto all'esame dei documenti trasmessi dalla Camera dei deputati, unitamente a tutti gli atti d'istruzione che potranno essere necessari per la dilucidazione e la qualificazione dei fatti, come per l'impianto della procedura.

Gli atti d'istruzione saranno comunicati ai Commissari della Camera dei deputati perchè ne assumano le informazioni che crederanno opportune. Finito l'esame e il complemento dell'istruzione, e comunicata ai Commissari della Camera dei deputati la procedura, ne sarà fatta relazione alla Corte, la quale statuirà come del caso, interpellati e sentiti, se lo richiedano, i Commissari della Camera dei deputati.

Colla stessa decisione si organizzò la Cancelleria della Corte e s'incaricò l'Archivista della Camera delle funzioni di Cancelliere.

423. Terminata l'istruzione, la Corte dei Pari ritenne che l'accusa pronunciata dalla risoluzione della Camera dei deputati doveva tener luogo di atto d'accusa, e nel 29 novembre 1830 emise la seguente decisione:

Digitized by Google

Considerato che, a mezzo della suaccennata risoluzione della Camera dei deputati, i signori De Polignac, De Peyronnet, Chantelauze, De Guernon-Ranville, D'Haussez, Capelle e De Montbel sono accusati e tratti dinanzi alla Corte dei Pari per reato di tradimento, per avere suggerite e controfirmate le ordinanze del 25 luglio; — considerato che tanto per la qualità delle persone che per la natura del fatto, sola competente a giudicarne è la Corte dei Pari; — la Corte ordina; che Augusto Giulio Armando Maria principe di Polignac, ecc..... siano arrestati e tradotti nella casa del Petit-Lussembourg, designata a servire da casa di giustizia presso di essa, sui registri della quale essi saranno inscritti da qualunque usciere della Corte di ciò richiesto; che la risoluzione della Camera dei deputati del 28 settembre ultimo venga annessa alla presente decisione per essere unitamente ad essa notificata ad ognuno degli accusati, così detenuti, che contumaci, senza però che l'istruzione in contumacia per questi ultimi possa ritardare il giudizio dei detenuti. I dibattimenti verranno incominciati nel giorno che sarà fissato dal Presidente della Corte, dal quale sarà dato notizia, almeno dieci giorni prima, ai Commissari della Camera dei deputati e ad ognuno degli accusati presenti. — La presente decisione verrà trasmessa al Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato per la giustizia, che ne curerà l'esecuzione.

424. « La decisione stessa — scrive il Cauchy (1) — ebbe a risolvere una grave questione; se cioè si dovesse ammettere l'intervento delle parti civili che si erano già costituite o sarebbero per costituirsi prima dell'apertura del dibattimento. Chi aveva sofferto un danno nella persona o nella proprietà in seguito agli avvenimenti derivanti da forza maggiore accaduti dopo la promulgazione delle ordinanze del 25 luglio, si era creduto autorizzato di fare istanza alla Corte dei Pari onde ottenere, colla condanna dei Ministri accusati, un risarcimento. Di qui una enorme quantità di istanze alla Cancelleria della Corte dei Pari, per costituzione di parte civile, il giudizio sulle quali avrebbe complicato, con una serie d'incidenti d'ordine privato, la grande questione politica e giudiziaria che la Corte doveva decidere ».

A tutte quelle domande fu opposta un'eccesione perentoria:

Considerando, così s'esprime la sentenza, che nel processo istruito dinanzi ad essa per decisione della Camera dei deputati, la Corte dei Pari, in ragione della natura dell'azione e delle forme nelle quali essa procede, non si trova costituita in modo da potere giudicare di interessi civili; — dichiara che negli anzidetti dibattimenti non saranno accolti interventi in causa o costituzioni di parte civile, riservato ogni diritto a chi di ragione, affinchè possa produrre le proprie ragioni, nel modo che creda più opportuno.

425. Nel 15 novembre la Corte si riunì in udienza pubblica. Prima che entrasse la Corte, vennero introdotti gli accusati, i testimoni e i difensori; entrata la Corte vennero introdotti i tre Commissari della Camera dei deputati, i quali vestivano tutti il costume di deputato.

Il Presidente rivolse agli accusati le domande d'uso sulle loro generalità, procedette all'appello nominale, e comunicò alla Camera alcune lettere di

(1) CAUCHY, *Précédents*, ecc., p. 667.

Digitized by Google

scusa a lui indirizzate. Fece quindi leggere dal Cancelliere la risoluzione della Camera dei deputati e la sentenza d'accusa della Corte dei Pari, dando la parola all'on. Bérenger, che espose i punti sui quali si fondava l'accusa. Dopo l'appello dei testimoni, che vennero condotti fuori della sala, il Presidente procedette all'interrogatorio degli accusati. Finito l'interrogatorio, il Presidente diede la parola ai commissari per le interrogazioni che credessero di fare agli accusati, ad onta delle proteste dell'on. de Martignac, uno dei difensori. Terminato così l'interrogatorio, si procedette all'audizione dei testimoni.

426. Il 18 dicembre il Presidente diede la parola all'on. Persil, il quale pronunciò la requisitoria a nome dei commissari della Camera dei deputati. La difesa occupò la fine della seduta del 18, le sedute del 19 e del 20; nel 21 l'on. Madier de Montjau replicò. Dopo aver dimandato agli accusati ed ai Commissari della Camera dei deputati se nulla avevano ad aggiungere, il presidente Pasquier disse:

Il dibattimento è chiuso; la Corte ordina che su di esso venga deliberato. Essa va a ritirarsi in Camera di consiglio per regolare il modo ed il tempo della deliberazione. Invita la Corte e l'udienza a non lasciare i loro posti prima che sieno usciti gli accusati.

427. Gli accusati si ritirarono e furono ricondotti nella sala che loro serviva di prigione: dopo di che il Presidente dichiarò levata la seduta. Erano due ore; alle 10 l'udienza fu ripresa. I Commissari della Camera sedevano al loro banco. Gli accusati erano assenti, ma i difensori stavano alla sbarra. Il Presidente diede lettura della sentenza della Corte, così concepita:

La Corte dei Pari, giusta la propria deliberazione; — vista la risoluzione della Camera dei deputati; — uditi i Commissari della Camera dei deputati nelle loro requisitorie, e gli accusati nelle loro difese; — considerando che colle ordinanze del 25 luglio vennero manifestamente violate la Carta costituzionale del 1814, le leggi elettorali e quelle sulla libertà della stampa, e che il potere reale ha usurpato il potere legislativo; — considerando che, sebbene la volontà personale del re Carlo X ha potuto trascinare la determinazione degli accusati, tale circostanza non potrebbe esimerli dalla responsabilità legale; — considerando che risulta dal dibattimento che Augusto Giulio Armando Maria principe di Polignac, nella sua qualità di Ministro Segretario di Stato per gli affari esteri, di Ministro *ad interim* della guerra, e di Presidente del Consiglio dei Ministri; Pietro Dionigi conte di Peyronnet, ecc., ecc., responsabili a termini dell'articolo 13 della Carta del 1814, hanno controfirmato le ordinanze del 25 luglio, delle quali riconoscevano l'illegalità; che si sono sforzati di farle eseguire e che essi stessi consigliarono il re a dichiarare in istato d'assedio la città di Parigi per trionfare coll'uso delle armi della resistenza legittima dei cittadini; — considerando che tali atti costituiscono il crimine di tradimento previsto dall'art. 56 della Carta del 1814; dichiara Augusto Giulio Armando Maria principe di Polignac, ecc., ecc., colpevoli del crimine di tradimento; — considerando che nessuna legge determina la pena del

Digitized by Google

tradimento e che quindi la Corte è nella necessità di supplirvi; — visto l'art. 7 del Codice penale, che pone la deportazione fra le pene afflittive ed infamanti; — visto l'art. 17 dello stesso Codice che stabilisce la perpetuità della deportazione; — visto l'art. 18 che dichiara, quale suo effetto, la morte civile; — visto l'art. 25 del Codice civile che regola gli effetti della morte civile; — considerando che non esiste fuori del territorio continentale della Francia nessun luogo in cui i condannati alla pena della deportazione possano essere trasportati e detenuti; — condanna il principe di Polignac alla prigione perpetua sul territorio continentale del regno; lo dichiara decaduto dai suoi titoli, gradi ed ordini; lo dichiara morto civilmente, sussistendo ogni effetto della deportazione quale risulta dagli articoli succitati; — avuto riguardo ai fatti della causa, quali risultarono dal dibattimento, condanna il conte di Peyronnet, Vittorio Chantelauze ed il conte di Guernon-Ranville alla prigionia perpetua; ordina che restino nello stato d'interdizione legale giusta gli articoli 28 e 29 del Codice penale; e così pure li dichiara decaduti da ogni loro titolo, grado ed ordine; — condanna il principe di Polignac, il conte di Peyronnet, Vittorio Chatelauze e il conte di Guernon-Ranville personalmente e solidariamente nelle spese del processo; — ordina che copia della presente sentenza sia trasmessa a mezzo di un messaggio alla Camera dei deputati; — che essa venga stampata ed affissa a Parigi e in tutti gli altri Comuni del regno e trasmessa al Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato per la giustizia perchè ne curi la esecuzione.

Prima della pronunciazione della sentenza, i Ministri erano stati trasportati a Vincennes, dove erano stati iscritti da un usciere della Corte dei Pari.

CAPITOLO XVII.

DELLA SEDE DEI POTERI PUBBLICI.

428. Nel 1789, il re, unico depositario dei pubblici poteri, risiedeva a Versailles; convocò in questa città gli Stati Generali. La prima riunione degli Stati avvenne il 5 maggio, in una sala appositamente costruita, avente non meno di 120 piedi di lunghezza su 57 di larghezza (1); v'erano camere speciali per la Nobiltà e il Clero; il Terzo Stato sedeva nella sala comune. Chiusa questa nel 20 giugno, il Terzo Stato andò a deliberare nella sala del Giuoco del pallone; l'indomani, si riunì nella chiesa di S. Luigi. La sala comune venne riaperta nel 23 giugno per la seduta reale, e gli Stati, diventati l'Assemblea nazionale costituente, vi si radunarono fino al mese d'ottobre 1789.

In quell'epoca la maggioranza desiderò di trasportare a Parigi la sede dell'Assemblea; e cominciò col dichiarare che l'Assemblea era inseparabile dal re, dacchè prevedeva che la sommossa avrebbe obbligato Luigi XVI a

(1) La descrizione di questa sala, che si trova nella fine dell'introduzione del « Moniteur », è stata riprodotta dai signori MAVIDAL e LAURENT nei loro *Archivi parlamentari*, 1ª serie, t. 1, pag. 592.

Digitized by Google

portarsi alle Tuileries. Infatti, il 6 ottobre, il re abbandonò Versailles per non più tornarvi. Il 9 ottobre l'Assemblea decretò di trasferirsi a Parigi non appena i Commissari da essa delegati avessero fatto allestire un locale conveniente: il 12 ottobre decretò che avrebbe cessato di radunarsi a Versailles dopo la seduta del giovedì mattina 15 ottobre, e si sarebbe riunita a Parigi il lunedì 19 ottobre, nella gran sala dell'Arcivescovado, finchè il locale del maneggio delle Tuileries fosse allestito (1). Il giorno 7 novembre l'Assemblea decise che due giorni dopo sarebbesi adunata nella sala del maneggio delle Tuileries (2); in quest'ultima sala restò fino alla fine dei suoi lavori.

Essa volle però che i suoi successori avessero pure il diritto di determinare il luogo delle loro sedute e inserì tal diritto nella Costituzione del 14 settembre 1791 (3).

429. La Legislativa non abbandonò la sala del maneggio, ma, con decreto 14 settembre 1792, destinò il palazzo delle Tuileries alle sedute della Convenzione: quel decreto era così concepito:

L'Assemblea nazionale, considerando che importa fissare la sede della Convenzione nazionale in luogo degno e conveniente; che nessun altro si presenta più opportuno a tale scopo, del castello delle Tuileries; — sentita la relazione della Commissione straordinaria e del Comitato d'istruzione pubblica, sulla petizione presentata dalla Municipalità di Parigi e sulle osservazioni del Ministro dell'interno; — decreta che il Ministro dell'interno resta autorizzato a fare allestire alle Tuileries, secondo il progetto del sig. Vignon, un locale adatto ad accogliere il più presto possibile la Convenzione nazionale, senza che le spese da incontrarsi all'uopo possano eccedere la somma di 300,000 lire. L'Assemblea nazionale, mette, per tale intento, a disposizione del Ministro dell'interno la somma di 300,000 lire, delle quali dovrà render conto alla Convenzione nazionale.

430. La Costituzione dell'anno III creò due Camere, sotto i nomi di Consiglio degli Anziani e Consiglio dei Cinquecento, e decise che questi due Consigli dovessero sempre risiedere nello stesso Comune e non potessero, in alcun caso, riunirsi nella medesima sala (4). Il Consiglio degli Anziani fu investito del diritto di cambiare la residenza del Corpo legislativo; in tal caso, doveva indicare un nuovo locale e l'epoca nella quale i due Consigli dovevano portarvisi. Tale suo decreto era irrevocabile; nel giorno stesso in cui era emesso, i due Consigli non potevano più deliberare nel Comune

(1) Il 26 ottobre una delle tribune della sala dell'Arcivescovado crollò, uccidendo o ferendo una cinquantina di persone.

(2) Un membro della Costituente scrisse sul suo portafoglio: « bel locale, buona stufa, gallerie molto lunghe, ventilatori salutari, barometro (*sic*) al temperato ». (*Journal du baron de Gauville*, deputato dell'ordine della nobiltà).

(3) Tit. III, cap. III, sez. 1, art. 4.

(4) C. 5 fruttidoro anno III, art. 58 e 60.

Digitized by Google

in cui fino allora avevano risieduto; quei componenti i detti Consigli che avessero continuato nell'esercizio delle loro funzioni si sarebbero resi colpevoli d'attentato contro la sicurezza pubblica (1).

Tali misure, apparentemente sagge, erano state evidentemente ispirate dalla memoria dei pericoli corsi tante volte dalla Convenzione a Parigi, e, tendendo a prevenire ogni scioglimento illegale del Corpo legislativo, servirono al colpo di Stato del brumaio.

431. Dopo votata la Costituzione, la Convenzione decise la costruzione di una nuova sala alle Tuileries, nel padiglione detto dell'« Unità », per le deliberazioni del Consiglio degli Anziani; al Consiglio dei Cinquecento venne destinato il palazzo Borbone (2). La costruzione e gli adattamenti di queste due sale non essendo ancora finiti quando venne messa in vigore la Costituzione, il Consiglio degli Anziani occupò provvisoriamente la sala della Convenzione e quello dei Cinquecento l'antica sala del maneggio. La sala del palazzo Borbone fu costruita dall'anno II al nevoso dell'anno VI, e la inaugurazione ne venne fatta con gran pompa nel 2 piovoso dell'anno stesso (3).

Il Consiglio dei Cinquecento vi risiedette fino al 18 brumaio dell'anno VIII. Tuttavia, dopo il colpo di Stato del 18 fruttidoro anno V (4 settembre 1797) i due Consigli abbandonarono per quattro giorni il solito locale delle loro sedute; i Cinquecento si riunirono nel teatro dell'Odéon, gli Anziani nell'anfiteatro della Scuola di medicina a Parigi.

432. Nel 18 brumaio dell'anno VIII (9 novembre 1799) il Consiglio degli Anziani, usando del diritto conferitogli dagli articoli 102, 103 e 104 della Costituzione, emise il seguente decreto:

Il Corpo legislativo è trasferito nel Comune di Saint-Cloud; i due Consigli risiederanno colà, nelle due ali del palazzo. Essi vi si porteranno domani 19 brumaio a mezzogiorno. Resta vietata ogni continuazione di funzioni e di deliberazioni in qualsiasi altro luogo e prima del momento fissato.

Il generale Buonaparte viene incaricato dell'esecuzione del presente decreto e *prenderà tutte le misure necessarie per la sicurezza della rappresentanza nazionale.* Il Generale comandante la 17ª divisione militare, la guardia del Corpo

(1) *Ibid*, art. 102 e segg.

(2) D. 20 fruttidoro anno III (6 settembre 1795); D. del secondo giorno complementare dell'anno III (18 settembre 1775); D. 16 vendemmiale anno IV (8 ottobre 1796).

(3) Il palazzo destinato al Consiglio dei Cinquecento, con decreto della Convenzione nazionale del secondo giorno complementare dell'anno III, venne chiamato *Palazzo nazionale del Consiglio dei Cinquecento.* La sala destinata alle sedute del Consiglio dei Cinquecento è *dedicata alla sovranità del popolo francese.* (Legge 1° piovoso anno VI, 20 gennaio 1798).

Digitized by Google

legislativo, le guardie nazionali permanenti, le truppe di linea che si trovano nel Comune di Parigi, nel circondario costituzionale e in tutta l'estensione della 17ª divisione, sono messi immediatamente sotto i suoi ordini e tenuti a riconoscergli una tale qualità. Tutti i cittadini gli presteranno man forte alla sua prima richiesta. Il generale Bonaparte è chiamato in seno al Consiglio, per ricevervi copia del presente decreto e prestar giuramento. Egli prenderà gli opportuni concerti colle Commissioni degli ispettori dei due Consigli. Il presente decreto sarà quindi trasmesso, a mezzo d'un messaggero di Stato, al Consiglio dei Cinquecento ed al Direttorio esecutivo: sarà stampato, affisso, promulgato e spedito a tutti i Comuni della Repubblica, per mezzo di corrieri straordinari (1).

433. Quando venne messa in vigore la Costituzione dell'anno VIII, che creava tre Assemblee, l'art. 7 della legge 3 nevoso anno VIII (24 dicembre 1799) destinò il palazzo Borbone al Corpo legislativo, il palazzo Egalité (palazzo Reale) al Tribunato e il palazzo del Lussemburgo al Senato. L'installazione del Tribunato nel palazzo Reale spiacque a molti tribuni; il palazzo Reale era allora un luogo di mala fama, riboccante di case da giuoco, ed altre peggiori ancora; si credette che il Governo avesse voluto menomare la considerazione del Tribunato, collocandolo in simile sito. Sotto pretesto di difendere alcuni industriali, espropriati senza indennità, il tribuno Duveyrier assunse la difesa della causa dei suoi colleghi e propria; e nella seduta del 13 nevoso anno VIII, rivendicò nel seguente modo la dignità dell'Assemblea:

Non condivido l'opinione di coloro che trovarono di buon gusto che si sia destinato al Tribunato, vale a dire ad un Corpo *ardente di gioventù* e di zelo, questo palazzo, situato nel centro dei piaceri, delle gozzoviglie e fors'anco degli eccessi. Ma rendo omaggio alla coscienza libera e popolare di coloro che vollero i tribuni del popolo assisi in mezzo al popolo; i soldati della libertà collocati là dove essa ebbe il suo primo trionfo; e li ringrazio d'averci fornito il mezzo di scorgere da questa tribuna il sito dove il generoso Camillo, dando il segnale d'un movimento glorioso, inalberò quella coccarda nazionale che è il nostro più bel trofeo ed ornamento; li ringrazio di averci fatto scorgere questo luogo dove, se l'ambizione monarchica facesse riapparire i suoi satelliti armati contro la libertà, si potrebbe ricordare come la libertà abbia schierati sotto le sue bandiere, giovani

(1) Il Consiglio degli Anziani fece conoscere al popolo tale decreto con un proclama così concepito:

« Francesi, il Consiglio degli Anziani usa del diritto delegatogli dall'art. 102 della Costituzione di cangiare la residenza del Corpo legislativo. Fa uso di tal diritto, per fiaccare le fazioni che pretendono soggiogare la rappresentanza nazionale, e per restituirvi la pace interna. Usa di quel diritto per riavere la *pace esterna* richiesta dai vostri sacrifici e dall'umanità.

« La salvezza e la prosperità comune: ecco gli scopi di questa misura costituzionale; e saranno raggiunti. *E voi, abitanti di Parigi, siate calmi; entro breve tempo riavrete fra voi il Corpo legislativo.* Francesi, i risultati di questa giornata attesteranno una volta ancora se il Corpo legislativo sia degno di preparare la vostra felicità, e se lo può fare. Viva il popolo, pel quale e nel quale è la Repubblica ».

Digitized by Google

ancora, i vecchi soldati della monarchia; questi luoghi, dove *a chi osasse parlare di un idolo di quindici giorni, potremmo ricordare come abbiamo veduto abbattere un idolo di quindici secoli* (1).

La vivacità di quest'arringa inquietò l'Assemblea, la maggioranza della quale non pensava certo di mettersi in conflitto col primo Console. Nella seduta del 15 nevoso anno VIII, il tribuno Girardin respinse ogni solidarietà coi sentimenti espressi da Duveyrier, ma ebbe cura d'aggiungere:

Io sono ben lontano dal ringraziare coloro che assegnarono quale sede del Tribunato il palazzo Reale. Esporrò francamente il mio pensiero: nessun luogo era meno conveniente e sotto l'aspetto politico e sotto quello della morale (2).

434. Due ordinanze di Luigi XVIII, in data 4 giugno 1814, mantennero la Camera dei deputati e quella dei Pari nel possesso delle sedi precedentemente occupate dal Senato e dal Corpo legislativo. Nel 1828 la sala del palazzo Borbone minacciava rovina, onde venne demolita, e si costruì nel giardino del palazzo una sala provvisoria, mentre s'erano già incominciati i lavori per la definitiva, della quale però l'Assemblea non potè prendere possesso che nel 1832 (3).

435. Nel 1848 essendo stato portato a 900 il numero dei rappresentanti, il Governo provvisorio ordinò la costruzione d'una nuova sala delle sedute nella corte principale del palazzo Borbone: a quest'effetto venne aperto al Ministro dei lavori pubblici un credito di 250,000 fr. (4).

436. Nel 1852 la vasta sala delle Assemblee costituente e legislativa fu demolita. Il Corpo legislativo, ridotto a 261 membri, si riunì nell'antica sala della Camera dei deputati, e l'art. 75 del decreto 22 marzo 1852 stabilì che il palazzo Borbone fosse destinato al Corpo legislativo, e, avendo la Costituzione ristabilita la Camera Alta, vennero destinati al Senato i palazzi del grande e del piccolo Lussemburgo (5).

Le stesse disposizioni vennero riprodotte negli articoli 40 e 71 del decreto 3 febbraio 1861.

437. Nel 1871 i terribili disastri subiti dalla nazione, costrinsero il Governo della Difesa nazionale a convocare l'Assemblea a Bordeaux, dove

(1) *Archives parlamentaires*, dei sigg. MARIDAL e LAURENT, 2ª serie, t. I, p. 17.

(2) *Archives parlamentaires*, p. 23.

(3) Una legge del 20 giugno 1847 aprì al Ministro dell'interno un credito di 5,250,000, esclusivamente destinato ad acquistare in nome dello Stato, per la Camera dei deputati, alcune parti del palazzo Borbone che non erano ancora annesse al palazzo Legislativo.

(4) D. 22 marzo 1848.

(5) D. 22 marzo 1852, art. 39.

Digitized by Google

venne allestita provvisoriamente per le sedute la sala del gran teatro. Il sig. Thiers, capo del Potere esecutivo, riconobbe bentosto come fosse impossibile governare la Francia a centocinquanta leghe dalla capitale, e nel 6 marzo 1871 presentò una proposta con cui invitava l'Assemblea a trasportare la sua sede in un luogo più vicino a Parigi. La Commissione incaricata dell'esame di questa proposta, esitò fra tre città: Versailles, Orléans e Fontainebleau; essa ritenne Versailles quale un sobborgo di Parigi e pensò che andando colà si tendeva verso il ritorno definitivo a Parigi: trovò la situazione d'Orléans eccellente, ma di fronte alla energica opposizione del Governo non osò proporre di fissare la sede dei poteri pubblici così lontana da Parigi: propose quindi Fontainebleau. Le conclusioni della Commissione vennero messe in deliberazione nel 10 marzo 1871; il sig. Thiers pronunciò in quell'occasione il celebre discorso conosciuto sotto il nome di *Patto di Bordeaux*, nel quale concluse dichiarando che in nome dello Stato, nel nome della patria, bisognava rinunciare a Fontainebleau, andare a Versailles e non altrove. L'Assemblea sostituì alle risoluzioni della Commissione un emendamento, portante che la sede dell'Assemblea venisse trasferita a Versailles (2); e dietro dimanda del signor Thiers venne deciso che la prima seduta a Versailles sarebbe tenuta nel 20 marzo. In otto giorni il signor De Joly, architetto dell'Assemblea, ridusse la sala dell'opera del palazzo di Versailles in istato di poter degnamente accogliere i rappresentanti della Francia. Non penetrando nella sala la luce esterna, durante le prime sedute si dovette tenere acceso il gas; ma in capo a poche settimane il signor De Joly riuscì a sostituire un soffitto a vetri al soffitto opaco, e tale difficile e delicata operazione fu compiuta senza che l'Assemblea avesse a sospendere le proprie sedute.

438. L'Assemblea, la maggioranza della quale a malincuore aveva abbandonato Bordeaux, volle dare un carattere definitivo alla residenza dei Poteri pubblici fuori di Parigi; e nell'8 settembre 1871 fece una legge, la quale, all'art. 1°, disponeva che il Potere esecutivo ed i Ministri continuerebbero a risiedere a Versailles.

439. Ma nella seduta 19 novembre 1873 l'on. Lambert de St-Croix propose, sul capitolo 31 del bilancio delle finanze pel 1874, un emendamento tendente ad elevare le spese della casa del Presidente della Repubblica a 300,000 fr. e a redigere il capitolo nel seguente modo: « Spese della casa del Presidente della Repubblica, *con destinazione del palazzo dell'Eliseo ai*

(1) D. 29 gennaio 1871, art. 11.
(2) Questo emendamento venne adottato con 461 voti contro 104, sopra 565 votanti.

Digitized by Google

ricevimenti del Presidente a Parigi. » L'on. Lambert de Sainte-Croix spiegò come il suo emendamento avesse per iscopo di destinare in modo speciale, *a mezzo d'una misura legislativa*, il palazzo dell'Eliseo ai ricevimenti del Presidente della Repubblica. L'on. barone De Ravinel fece una riserva sulla portata dell'emendamento e dimandò al Governo se si doveva vedere in quella proposta un progetto d'abbandono, anche parziale, della residenza obbligatoria di Versailles. Il duca di Broglie, Presidente del Consiglio, rispose assicurando Ravinel; l'emendamento fu approvato, e fece parte della legge di finanza 29 dicembre 1873. Le parole « con destinazione del palazzo dell'Eliseo ai ricevimenti del Presidente a Parigi », non vennero riprodotte negli ulteriori bilanci, ma si mantenne l'assegno alla somma di 300,000 fr.

440. I progetti di leggi costituzionali presentati dal Governo o preparati dalla Commissione aveano lasciato nel dominio delle leggi ordinarie la questione della residenza dei poteri pubblici. Un emendamento, introdotto nel corso della discussione e votato dall'Assemblea, rese irrevocabile per parecchi anni il soggiorno fuori di Parigi. L'art. 9 della legge costituzionale 25 febbraio 1875 stabiliva che la sede del Potere esecutivo e delle due Camere sarebbe a Versailles.

Dopo la votazione della legge 25 febbraio 1875, la Presidenza dell'Assemblea nazionale fu incaricata di studiare, di concerto col Governo, le misure da adottarsi per l'esecuzione dell'art. 9 (1). Nel 22 aprile 1875 la Presidenza dell'Assemblea, in unione al Ministero dei lavori pubblici, esaminò i vari piani proposti per l'installazione delle due Camere a Versailles e diede la preferenza a quelli del sig. De Joly, che consistevano nella costruzione, nell'ala della parte di mezzogiorno del palazzo di Versailles, di una nuova sala destinata alla Camera dei deputati. Per deferenza verso il futuro Senato, la Presidenza e l'Assemblea nulla vollero stabilire circa la sua installazione (2).

Essendo stata ufficialmente comunicata all'on. Caillaux, Ministro dei lavori pubblici, la decisione della Presidenza, egli presentò nell'11 maggio 1875 un progetto per aprire i crediti necessari all'esecuzione dei piani e progetti del sig. Joly. Nella seduta 26 maggio 1875 l'Assemblea approvò il progetto del Governo, introducendovi un articolo 6 così concepito:

(1) Ris. 18 marzo 1875, art. 3.

(2) « Il Senato, diceva l'on. Krantz, nella sua relazione sui crediti necessari alla esecuzione del progetto Joly, deciderà egli stesso se intenda restare nella sala attuale delle nostre deliberazioni, o se preferisca installarsi fra il cortile del Marocco e quello della Smalah, oppure se intenda scegliere un altro locale a Versailles. Per noi è necessario e basta per ora assicurarsi che esso troverà qui una sede decente ed adiacenze convenienti, onde nessuna causa materiale venga ad impedire, in alcun modo, le sue alte attribuzioni ».

Digitized by Google

La Presidenza dell'Assemblea nazionale è incaricata di curare l'esecuzione del progetto, onde ottenere che abbia a soddisfare alle speciali esigenze delle installazioni contemplate dall'articolo 9 della legge 25 febbraio 1875 ed alle prescrizioni dell'articolo 3 della risoluzione 18 marzo anno stesso.

441. La sala costruita da Joly nel cortile del mezzogiorno, detto « Cortile Verde », del palazzo di Versailles venne compiuta in sei mesi, ed occupa una superficie di quasi 800 metri quadrati. Tale superficie è diminuita per la riunione dei soli deputati a 500 metri circa, a mezzo di una chiusura mobile, che si toglie nel caso in cui le due Camere si riuniscano in Assemblea nazionale (1). Nel 31 gennaio 1876 i Questori dell'Assemblea presero ufficialmente possesso in nome della Camera dei deputati della nuova sala e delle sue dipendenze, ad essi consegnata dal direttore delle costruzioni civili, in nome del Ministro dei lavori pubblici. Il processo verbale che constatava codesta presa di possesso venne comunicato alla Presidenza dell'Assemblea, nel 3 febbraio, dal presidente D'Audiffret-Pasquier, in seguito a che la Presidenza autorizzò la consegna della vecchia sala al direttore delle costruzioni civili, incaricato di adattarla per il Senato.

442. Venne riconosciuto che l'art. 9 della legge 25 febbraio 1875 non vietava alle Commissioni parlamentari di riunirsi a Parigi, quando lo credano opportuno per l'andamento dei loro lavori. Durante la proroga dell'aprile 1876, la Commissione del bilancio della Camera dei deputati aveva risieduto al palazzo Borbone, a Parigi; la Commissione dell'esercito nominata dal Senato s'era pure riunita a Parigi, al Ministero della guerra. Tali fatti determinarono l'on. Paris, senatore, a presentare un emendamento al regolamento del Senato, che venne discusso nel 16 maggio 1876, e che stabiliva: « gli Uffici e le Commissioni tengono le loro sedute *a Versailles* nel palazzo del Senato. » Tale emendamento venne respinto, ed il Senato approvò un testo che autorizza le Commissioni a riunirsi eccezionalmente *presso i Ministeri* per i lavori preparatori (2).

Dal canto suo, la Camera dei deputati, nel 2 marzo 1877, sulla proposta degli on. Emile Beaussire, De Marcère, Leblond, Laussedat e Paul de Rémusat, aveva deliberato che le Commissioni potessero riunirsi a Parigi, nel palazzo della Camera dei deputati (palazzo Borbone) (3).

(1) Si troverà una esatta descrizione della sala e sue dipendenze nel « Giornale Ufficiale » del 9 dicembre 1875, p. 10155.

(2) R. S., art. 28, § 2.

(3) In appoggio alla sua proposta, l'on. Beaussire ricordò con ragione che la Camera dei deputati gode di due edifici pubblici: la nuova sala del palazzo di Versailles e sue dipendenze, e il palazzo Borbone a Parigi col fabbricato adiacente destinato all'abitazione e ai ricevimenti del Presidente della Camera: che questi due edifizi sono mantenuti a nome della Camera, a cura dei Questori, sotto l'autorità del Presidente e che sono destinati ambedue ai lavori della Camera.

Digitized by Google

443. Il 28 marzo 1878 l'on. Cazeaux aveva sollevata una questione più delicata: egli chiese, per mezzo d'interpellanza al Ministro dell'interno, se le disposizioni dell'art. 9 vietavano alle due Camere, o ad una di esse, di deliberare a Parigi quando l'avessero creduto opportuno, salvo d'aprire legalmente le sessioni a Versailles. L'on. De Marcère, Ministro dell'interno, rispose, che il Governo nulla aveva a vedere nell'ordine interno dei lavori delle due Camere, che le disposizioni regolamentari riguardavano il Presidente, gli uffici delle Camere e le Camere stesse, e che non potrebbe dare ulteriori spiegazioni senza interpretare in certo modo la Costituzione. La Camera respinse, coll'ordine del giorno puro e semplice, un ordine del giorno motivato dell'onorevole Cazeaux, che tendeva a prender atto delle dichiarazioni del Governo. In seguito a questo incidente, l'onorevole Spuller e parecchi dei suoi colleghi presentarono una proposta avente per oggetto la riunione facoltativa della Camera dei deputati in seduta generale e pubblica nel palazzo Borbone a Parigi, a cominciare dall'apertura dell'Esposizione Universale. Tale proposta venne sottoposta all'esame d'una Commissione.

444. L'art. 9 della legge costituzionale 25 febbraio 1875, che destinava Versailles a sede del Potere esecutivo e delle due Camere, venne abrogato nella seduta del 19 giugno 1879 dal Senato e dalla Camera dei deputati riunite in Assemblea nazionale. In quella seduta l'Assemblea approvò una legge di un solo articolo, che abrogava puramente e semplicemente l'art. 9 della legge 25 febbraio 1875, facendo per conseguenza rientrare nel dominio legislativo il diritto di determinare la sede dei poteri pubblici.

Abbiamo di già tracciata (v. n. 26) la procedura seguìta per ottenere l'abrogazione dell'art. 9 della legge 25 febbraio 1875. Come conseguenza di tale abrogazione, il Ministro dell'interno presentò al Senato nella seduta del 21 giugno 1879 un progetto di legge, allo scopo di trasportare a Parigi la sede del Potere esecutivo e delle due Camere.

L'art. 1 di quel progetto poneva per principio la sede legale a Parigi, ma aggiungeva le seguente riserva:

> Tuttavia gli uffici delle Camere potranno sempre, con una decisione comune, mutare temporaneamente questa residenza. In tale caso, indicheranno un nuovo luogo di riunione e il giorno in cui le due Camere dovranno recarvisi.

La Commissione del Senato trovò, a ragione, che una simile disposizione non resisteva alla critica. L'on. Jules Simon, nella sua relazione presentata nel 1° luglio 1879, esprimeva i suoi dubbi sulle circostanze nelle quali si sarebbe fatta sentire la necessità di simile trasporto. Escludeva la causa dei torbidi politici, l'ordine potendo ben presto essere ristabilito dall'accordo

Digitized by Google

di tutti i pubblici poteri devoti alla Costituzione repubblicana e a tale scopo, notava, avrebbe contribuito la presenza delle Camere che si troverebbero pronte sempre là dove le chiamasse il dovere.

Annoverava poi a quattro le circostanze meno tragiche nelle quali il soggiorno a Parigi avrebbe potuto sembrar difficile, e cioè:

1° nel caso in cui fosse presentata alla Camera dei deputati una domanda per mettere in istato d'accusa il Presidente od i Ministri;

2° nel caso in cui il Senato avesse a decidere sovra una domanda di scioglimento;

3° nel caso di convocazione dell'Assemblea nazionale;

4° nel caso che il Senato dovesse costituirsi in Corte di giustizia.

Escludeva, in ogni caso, la possibilità che il Senato o la Camera avessero a soggiacere ad intimidazioni o a pressioni esterne, e concludeva per l'inaccettabilità della riserva.

Per tutto ciò, il progetto della Commissione del Senato, approvato dal Senato e dalla Camera dei deputati, inserito poi nella legge 22 luglio 1879, proponeva di fissare definitivamente e senza riserva, la sede delle Camere a Parigi. Non si ammetteva eccezione che per il Senato costituito in Corte di giustizia e per le due Camere riunite in Assemblea nazionale. Su questi due punti, che ebbero la sanzione del Parlamento, l'on. Jules Simon, nella sua relazione, chiarì come, sebbene per massima non avrebbero ravvisato alcun inconveniente nella riunione a Parigi anche dell'Assemblea nazionale, tuttavia, tali riunioni essendo previste dalla Costituzione, ovvero precedute da una risoluzione comune delle due Camere deliberanti separatamente, fosse il caso di ricorrere all'intervento degli uffici delle due Assemblee. Inoltre il palazzo di Versailles si presentava più comodo ad accogliere l'Assemblea nazionale. Il Senato poi, sedente come Corte di giustizia, non esercita alcun potere legislativo, onde non è tenuto, in tale occasione, ad avere la propria sede nel luogo stesso della Camera dei deputati.

Il progetto di legge preparato dalla Commissione del Senato venne approvato dal Senato nella seduta del 3 luglio 1879. Portato quindi alla Camera dei deputati non fu fatta alcuna obbiezione a che le Camere risiedessero al Lussemburgo e al palazzo Borbone. La Camera introdusse soltanto un emendamento all'art. 5, relativo al diritto di richiedere la forza armata attribuito ai Presidenti delle singole Camere. Abbiamo trattato questo punto altrove (v. n. 176); riproduciamo qui i primi quattro articoli della legge 22 luglio 1879, relativi alla sede del Potere esecutivo e delle due Camere a Parigi:

ART. 1. — Il Potere esecutivo e le due Camere risiedono a Parigi.

ART. 2. — Il palazzo del Lussemburgo e il palazzo Borbone sono assegnati il primo al Senato, il secondo alla Camera dei deputati.

Digitized by Google

Tuttavia, ognuna delle due Camere resta libera di fissare nella città di Parigi il palazzo che essa intende di occupare.

ART. 3. — I vari locali del palazzo di Versailles, presentemente occupati dal Senato e dalla Camera dei deputati, conservano la loro destinazione.

Nel caso in cui, giusta gli articoli 7 ed 8 della legge 25 febbraio 1875, relativa alla organizzazione dei poteri pubblici, abbia luogo la riunione dell'Assemblea nazionale, essa risiederà a Versailles nella sala attuale della Camera dei deputati (1).

Nel caso in cui, giusta l'art. 9 della legge 24 febbraio 1875, sulla organizzazione del Senato, e l'art. 12 della legge costituzionale 16 luglio 1875 sui rapporti dei poteri pubblici, il Senato sia chiamato a costituirsi in Corte di giustizia, esso designerà la città e il locale dove intende tenere le proprie sedute.

ART. 4. — A cominciare dal 3 novembre prossimo il Senato e la Camera dei deputati risiederanno in Parigi.

445. I palazzi del Lussemburgo e Borbone, nei quali tornarono a collocarsi il Senato e la Camera dei deputati, in seguito alla legge 22 luglio 1879, non avevano mai cessato, nemmeno durante il soggiorno dei poteri pubblici a Versailles, di essere addetti a quelle due Assemblee.

In una dotta relazione, fatta a nome della Presidenza del Senato, il 24 marzo e 3 aprile 1879, l'on. Mazeau stabilì i diritti del Senato sul palazzo del Lussemburgo (2).

Il palazzo Borbone è destinato alla Camera dei deputati fino dall'anno III. Il terreno, sul quale è fabbricato, faceva parte un tempo del Pré-aux-Clercs, appartenente alla mensa abbaziale di St-Germain-des-Prés.

(1) Jules Simon, in proposito al 2° paragrafo dell'articolo 3, diede le seguenti spiegazioni:

« Nel caso contemplato dal paragrafo 2° dell'articolo 3 della legge 16 luglio 1875, e cioè che la Presidenza della Repubblica restasse vacante nel tempo in cui fosse sciolta la Camera dei deputati, il Senato è chiamato a riunirsi di pieno diritto, ed abbiamo inteso che riunendosi di pien diritto ciò farebbe accanto al Governo che tiene l'*interim* durante la vacanza della Presidenza ».

(2) In questa relazione sono presi in particolare disamina gli atti che dal principio del secolo destinarono il palazzo del Lussemburgo alla prima Camera, e regolarono le condizioni di tale destinazione. Il primo di tali atti è la legge del 3 nevoso anno VIII (24 dicembre 1799); un senatoconsulto del 14 nevoso anno XI (14 gennaio 1803) regola l'amministrazione del palazzo del Lussemburgo. Sotto la Restaurazione, alla Camera Alta, col nome di Camera dei Pari, viene assegnato per sede il palazzo del Lussemburgo, nel giorno stesso della promulgazione della Carta (4 giugno 1814).

Nel 1830 l'Ordinanza che convoca le due Camere si limita a dire che si riuniranno nella sede consueta. Ciò fino al 1848, nella Costituzione del quale anno il potere legislativo venne affidato ad un'unica Assemblea. Nel 1852, con decreto 22 marzo, viene rinnovata la destinazione del Lussemburgo press'a poco con le stesse parole usate poi nel decreto 5 febbraio 1867. Così arriviamo fino al 4 settembre 1870. Laonde durante tre quarti di secolo, tranne quattr'anni dal 1848 al 1852, lo stesso edificio fu la sede legale della Camera Alta, sotto le varie denominazioni da essa assunte nelle successive Costituzioni; per lo che si può ritenere legale la sua destinazione al Potere legislativo.

Digitized by Google

Nel 1717-18 si era progettato di fabbricarvi un quartiere pei moschettieri ed anzi il re aveva emesse patenti in proposito, che però non ebbero esecuzione. Nel 1722 la duchessa di Borbone, proprietaria di una parte di quei terreni, fece costruire dall'italiano Girardini un palazzo che restò poscia nelle mani dei Condé fino al 1790. Anche il duca di Lassay, proprietario di una parte di quella superficie, vi fece nel 1724 costruire un palazzo, alcuni locali a pianterreno del quale servono ancora oggidì ai ricevimenti del Presidente della Camera dei deputati.

Nel 1765 il principe di Condé venne ad abitare il palazzo Borbone, facendovi eseguire notevoli lavori e riunendovi anche il palazzo Lassay; nel 1790, emigrato il Condé, il palazzo passò al demanio dello Stato, e la Convenzione v'installò il Consiglio dei Cinquecento, che vi tenne la sua prima seduta nel 2 piovoso dell'anno VI.

Però il Consiglio dei Cinquecento non occupò interamente il palazzo, alcuni locali del quale vennero destinati alla Scuola dei lavori pubblici, che dopo il 1795 ebbe il titolo di Politecnica.

Il palazzo Borbone restò sede del Corpo legislativo, e sebbene nel 1814 fosse stato restituito al principe di Condé, la Camera dei deputati continuò ad occuparlo, pagando lo Stato al Condé, a titolo di pigione, 124,000 franchi l'anno. Il palazzo, colla maggior parte delle adiacenze, venne poi nel 1827 acquistato dallo Stato per 5,250,000 franchi. L'attuale sala delle sedute venne costruita dall'architetto De Joly nel 1832. Nel 1843 lo Stato comperò dal duca d'Aumale, successo al Condé, altra parte delle adiacenze e nel 1845 fece costruire l'attuale palazzo degli Affari esteri, e innalzò di un piano l'antico palazzo Lassay. Nel 1848, in sei settimane, si costruì nel gran cortile una sala destinata ad accogliere i 900 membri della Costituente; questa sala, che servì per la Costituente e per la Legislativa, venne demolita dopo il colpo di Stato. Il Corpo legislativo del secondo Impero occupò la sala delle Camere della Monarchia di luglio e vi risiedette fino al 4 settembre 1870.

446. Per assicurare l'esecuzione della legge 22 luglio 1879, vennero fatte altre due leggi, del 6 ed 8 agosto 1879, con le quali si accordavano ai Ministri delle finanze e dei lavori pubblici crediti supplementari, per i lavori di collocamento del Senato e della Camera al Lussemburgo e al palazzo Borbone. Per l'adattamento vennero eseguiti importanti lavori e migliorati i sistemi di riscaldamento e ventilazione.

Giusta le disposizioni dell'art. 4 della legge del 22 luglio 1879, la Presidenza della Camera dei deputati prese ufficialmente possesso del palazzo Borbone, in nome della Camera, il lunedì 3 novembre 1879. Il presidente Gambetta, accompagnato dai Vice-presidenti, dai Questori e dai Segretari

Digitized by Google

e dal Presidente della Commissione di contabilità, visitò la sala delle sedute e i vari locali destinati al servizio della Camera, e constatò che mercè la vigilanza dei Questori la Camera dei deputati si trovava definitivamente installata a Parigi pel giorno prescritto dalla legge 22 luglio 1879.

Il collocamento del Senato, il palazzo del quale era occupato dagli uffici della Prefettura della Senna, non potè effettuarsi definitivamente se non pel 27 novembre 1879, all'aprirsi della sessione straordinaria. Tuttavia una nota pubblicata nel « Giornale Ufficiale » del 4 novembre 1879, annunziò che il Segretariato generale della Presidenza e quello della Questura funzionavano al palazzo del Lussemburgo fino dal 3 novembre.

Le Camere risiedettero a Versailles per l'ultima volta il 2 agosto 1879. Prima di levare la seduta, il presidente Gambetta indirizzò un saluto alla città di Versailles e al suo sindaco, l'on. Rameau.

La prima seduta tenuta del Parlamento a Parigi ebbe luogo il 27 novembre 1879. All'aprirsi della seduta, il presidente Gambetta pronunciò un discorso, nel quale disse che, restituendo a Parigi la sede dei pubblici poteri, si era restituito alla capitale il titolo legale di cui la si aveva troppo a lungo spogliata; che con quella decisione si erano vieppiù stretti i legami dell'unità nazionale e che manifestava la fiducia del Governo nella patriottica popolazione di Parigi.

L'art. 3 della legge 22 luglio 1879 disponendo, come abbiamo veduto, che i vari locali del palazzo di Versailles, altre volte occupati dalla Camera dei deputati, conservino la loro destinazione, ciascuna delle due Camere designò delegati incaricati di rappresentare l'Amministrazione del Senato e della Camera dei deputati, per quanto riguarda la custodia dei locali e la conservazione dei mobili e dei documenti.

CAPITOLO XVIII.

DELLA TRASMISSIONE DEI POTERI.

447. Si chiama *trasmissione dei poteri* l'atto mediante il quale un'Assemblea costituente rimette il deposito della sovranità nazionale nelle mani di coloro che la legge designa per suoi successori. Sotto la prima Repubblica, la procedura relativa alla trasmissione dei poteri era assai irregolare; l'Assemblea costituente dell'89 si accontentò di tenere le sue sedute fino alla vigilia della riunione della Legislativa, ed incaricò inoltre il suo Archivista

Digitized by Google

di constatare, mediante appello nominale, che la nuova Assemblea era in numero per deliberare ed esercitare il potere legislativo (1).

448. L'Assemblea legislativa tenne la sua ultima seduta la mattina del 20 settembre 1792; nel giorno stesso, la Convenzione si riuniva nella seconda sala dei grandi appartamenti delle Tuileries. A mezzogiorno, dodici Commissari delegati dalla Convenzione vennero ad annunziare alla Legislativa che la Convenzione era costituita; e il Presidente rispose:

L'Assemblea legislativa vi attendeva impaziente; essa si porta ora presso la Convenzione per assicurarla del suo profondo rispetto e della sua sommissione ai decreti di essa. L'Assemblea legislativa dichiara finite le proprie sedute.

L'intera Assemblea si ritirò e si recò poco appresso dinanzi alla Convenzione nazionale.

Avendo la Convenzione nazionale dichiarato che i due terzi dei suoi componenti farebbero parte di diritto dei nuovi Consigli, non aveva realmente nessun potere da trasmettere, dacchè la sua maggioranza dovèva sopravviverle. La sua ultima seduta, che ebbe luogo nel 4 brumaio anno IV (26 ottobre 1795), fu una seduta elettorale; a termini della legge del 30 vendemmiale anno IV essa doveva essere levata a un'ora, e durò invece fino a due ore e mezzo. L'indomani 5 brumaio, a mezzodì, si riunirono i Consigli.

449. Nel 1849 la Costituente tenne la sua ultima seduta il 26 maggio; la Legislativa doveva riunirsi il 28. Nel momento in cui il presidente Marrast stava per pronunciare il discorso di chiusura della Costituente, l'on. Degousée dimandò all'Assemblea d'investire la Presidenza dei poteri necessari per procedere all'installazione e trasmissione del potere sovrano all'Assemblea legislativa. L'on. Dupin (de la Nièvre) combattè tale proposta siccome incostituzionale ed attentante alla sovranità popolare:

Il diritto che l'Assemblea legislativa avrà domani, egli disse, non proviene da voi, e voi non avete a trasmettere un diritto che finisce prima che l'altro incominci....; non è da voi, Assemblea costituente, che l'Assemblea legislativa terrà il suo mandato, sibbene dal popolo. Ha avuto luogo una nuova elezione, donde sono sorti poteri diversi. I vostri poteri sono più estesi di quelli che avrà l'Assemblea legislativa, per la qual cosa non potreste ad essa trasmetterli senza incorrere in una usurpazione. L'Assemblea legislativa non avrà altri diritti, all'infuori di quelli che procedono dalla sua elezione.

(1) D. 25 settembre 1791; D. 30 settembre 1791. — Processo verbale della prima seduta della Legislativa, 1° ottobre 1791: « L'on. Archivista fece due volte l'appello nominale dei deputati iscritti e disse: Il risultato dei due appelli nominali dà 434 deputati presenti. La mia missione è finita, io mi ritiro ».

Digitized by Google

L'on. Degousée non insistè perchè la sua proposta fosse messa ai voti; ebbe non pertanto soddisfazione. Mediante una nota inserita nel « Moniteur » del 26 maggio, il presidente Marrast invitò i membri del Gabinetto a radunarsi il lunedì 28 maggio nel locale della Presidenza, onde ricevervi i membri della Presidenza provvisoria della Legislativa.

Il 28 maggio, a mezzogiorno, i componenti la Presidenza della Costituente erano riuniti nel gabinetto della Presidenza, quando vennero introdotti i componenti la Presidenza provvisoria, preceduti dagli uscieri e dai messaggeri di Stato. Il presidente Marrast, in piedi, e circondato dai Vicepresidenti, Segretari e Questori, disse:

Signor Presidente anziano e signori componenti la Presidenza provvisoria dell'Assemblea legislativa, la Presidenza della Costituente ascrisse a proprio onore aspettarvi e ricevervi onde sia constatato che sotto l'impero della nostra Costituzione repubblicana non vi può essere intermittenza del potere legislativo. La vostra presenza mette fine al nostro mandato, ai nostri poteri e doveri; la nostra carriera è finita, la vostra incomincia.

Dopo un discorso dell'on. De Kératry, Presidente anziano, Marrast si rivolse ai componenti la Presidenza dell'Assemblea costituente e disse loro: « Signori, la nostra missione è finita; possiamo ritirarci. »

450. La stessa procedura fu seguita nel **1876**; in virtù dell'art. 5 della legge **30** dicembre **1875** l'Assemblea nazionale avea deciso che il Senato e la Camera dei deputati s'avessero a riunire l'8 marzo, e che i loro poteri terminerebbero col giorno stesso. L'8 marzo a due ore i componenti la Presidenza e la Commissione permanente dell'Assemblea nazionale si riunirono in una delle sale del palazzo dell'Assemblea, sotto la presidenza del duca D'Audiffret-Pasquier. Vennero introdotti l'ufficio provvisorio del Senato, presieduto dall'on. Gaulthier de Rumilly, decano, l'ufficio provvisorio della Camera dei deputati, presieduto da M. F. V. Raspail, decano. Il presidente D'Audiffret-Pasquier fece una breve allocuzione, nella quale, dato il benvenuto ai nuovi arrivati, constatava il libero voto con cui la Francia sanzionava le decisioni dell'Assemblea nazionale; raccomandava ad essi la difesa della Costituzione del 25 febbraio, opera di pace e di conciliazione, e si dichiarava fidente nel loro concorso all'opera ordinatrice del maresciallo Mac-Mahon.

L'on. Gaulthier de Rumilly rispose, che l'opera del Senato, geloso custode della Costituzione repubblicana, era consacrata ad ottenere il rispetto e l'obbedienza alle leggi costituzionali, con le quali si inaugurava un'êra durevole di pace, di sicurezza e prosperità pubblica. Disse che il Governo del maresciallo Mac-Mahon posava sulle più solide basi d'ordine e di libertà e con esso augurava alla Francia la pace all'interno e all'estero e il posto che legittimamente le competeva fra le nazioni.

Digitized by Google

L'on. Dufaure, Guardasigilli, Vice-presidente del Consiglio dei Ministri, prese la parola a nome dei depositari del potere esecutivo, dicendo essere unitamente ai suoi colleghi delegato a riceverlo con tutti i doveri e le prerogative inerenti, giusta la costituzione del 25 febbraio, dichiarando, in nome del Presidente della Repubblica, di fidare in Dio e nel concorso delle due Camere onde esercitarlo giusta le leggi e gli interessi della nazione.

Il presidente, D'Audiffret-Pasquier, dichiarò che gli uffici provvisori del Senato e della Camera dei deputati erano costituiti, e così avevano fine i poteri dell'Assemblea nazionale.

Digitized by Google

Digitized by Google

LIBRO SECONDO

DELLE ELEZIONI POLITICHE

CAPITOLO I.

DELLA BASE DELLE ELEZIONI.

451. Nel 1789, quando vennero convocati gli Stati Generali, si fece questione se dovesse servire di base all'elezione la popolazione, e se il re avrebbe accordato al Terzo Stato una rappresentanza eguale a quella dei due altri ordini riuniti.

Mediante decisione in data 5 ottobre 1788, il re dichiarò ritenere di non dovere « ristringere al suo Consiglio l'esame d'una della più importanti disposizioni, di cui il Governo fosse mai stato chiamato a decidere »; e convocò i Notabili « per deliberare unicamente sul modo più regolare e conveniente di procedere alla formazione degli Stati Generali del 1789 ».

452. In una importante relazione, in data del 27 dicembre 1788, l'on. Necker, Ministro delle Finanze, comunicò al re la deliberazione dei Notabili. Le questioni erano state poste nei termini seguenti:

1° Il numero dei deputati deve essere lo stesso per tutti i baliaggi, indistintamente, ovvero variare, secondo la proporzione della popolazione?

La maggioranza dei Notabili aveva opinato che il numero dei deputati doveva essere lo stesso per tutte le circoscrizioni; ma l'on. Necker s'era affrettato a condannare una simile conclusione, che « avrebbe, egli diceva, consacrato ineguaglianze contrarie alle regole più elementari della giustizia » (1).

(1) In appoggio delle sue obiezioni, l'on. Necker citava questi quattro esempi:

Il siniscalcato	di Poitiers	contava	692,810	anime.
Il baliaggio	di Gex	»	13,052	»
»	di Vermandois	»	674,504	»
»	di Dourdan	»	7,462	»

Digitized by Google

2° Il numero dei deputati del Terzo Stato dev'essere uguale o quello degli altri due riuniti, oppure deve soltanto costituire il terzo del numero totale? La maggioranza dei Notabili aveva ritenuto questa seconda soluzione; ma Necker, invocando « codesto cupo mormorio dell'intera Europa che tende a favorire senza distinzione tutte le idee d'equità generale » aveva arditamente dichiarato che era d'uopo accordare 250 deputati al clero, 250 alla nobiltà e 500 al Terzo Stato.

Adottando le soluzioni liberali del suo Ministro, Luigi XIII emise la seguente decisione:

1° I deputati ai futuri Stati Generali saranno in numero di 1000 almeno: — 2° Questo numero sarà costituito, per quanto possibile, in ragione composta della popolazione e delle imposte di ciascun baliaggio; 3° il numero dei deputati del Terzo Stato sarà eguale a quello dei due altri ordini riuniti, e tale proporzione sarà stabilita dalle lettere di convocazione (1).

L'esecuzione di tale decisione creò negli Stati Generali del 1789 l'Assemblea più numerosa che abbia mai avuto la Francia: gli Stati contavano 1145 membri, e cioè: 584 del Terzo, 291 del Clero e 270 della Nobiltà.

453. La Costituzione del 14 settembre 1791 fissò il numero dei componenti la Legislativa a 745 (2), i deputati furono ripartiti fra gli 83 dipartimenti mediante la combinazione seguente:

Dei 745 rappresentanti, 247 sono addetti al territorio, ogni dipartimento ne eleggerà tre, tranne Parigi, che ne nominerà soltanto uno. — Altri 249 rappresentanti sono attribuiti alla popolazione: la massa totale della popolazione attuale del regno è divisa in 249 porzioni, ed ogni dipartimento eleggerà tanti deputati quante di queste porzioni di popolazione contiene. — Infine 249 rappresentanti sono attribuiti alla imposta diretta: la somma totale delle imposte dirette del regno viene pure divisa in 249 parti, e ciascun dipartimento elegge tanti deputati quante parti paga di tale imposta.

454. Il decreto dell'11-12 agosto 1792 stabilì che per la formazione della Convenzione nazionale ogni dipartimento dovesse eleggere il numero

(1) Il diritto costantemente goduto dalla città di Parigi di eleggere direttamente i propri deputati agli Stati Generali, diede luogo a due regolamenti speciali in data 28 marzo e 13 aprile 1789. L'art. 6 del primo di tali regolamenti determinava nel seguente modo il numero dei deputati attribuiti alla città di Parigi: « Le imposte pagate dalla città di Parigi, la sua popolazione, l'industria e il commercio dei suoi abitanti, le loro relazioni necessarie con tutte le Provincie del regno debbono assicurare a questa città un numero di deputati proporzionato alla sua importanza, alla sua ricchezza, ed ai mezzi d'ogni genere che i suoi stabilimenti possono offrire. Per tali ragioni, nell'Assemblea generale della città sarà proceduto all'elezione di 40 deputati, dei quali 10 del clero, 10 della nobiltà e 20 del Terzo Stato ».

(2) Tit. III, cap. I, seg. 1, art. 1 a 5.

Digitized by Google

dei deputati prescritto dalla Costituzione del 1791. Inoltre l'Assemblea legislativa « considerando che le colonie formano *parte integrante* dell'Impero francese » stabiliva che esse ed i possedimenti esterni della Francia avessero a mandare deputati alla Convenzione; onde la parte francese dell'isola di San Domingo inviò 18 deputati; la colonia della Guadalupa, 4; la Martinica, 3; Santa Lucia, 1; Tabago, 1; Cajenna e la Gujana, 1; l'isola Borbone, 1; l'isola di Francia, 2; gli Stabilimenti Francesi dell'India, 2 (1).

455. La Costituzione del 24 giugno 1793 prendeva per unica base della rappresentanza nazionale la popolazione, ed accordava un deputato ogni 40,000 individui (2).

456. Nell'anno III la Commissione decise che la Camera incaricata di elaborare e votare le leggi, sarebbe composta di 500 membri e le diede il nome di Consiglio dei Cinquecento; il Consiglio degli Anziani fu composto di 250 membri (3).

457. La Costituzione del 22 frimaio anno VIII assegnò 300 membri al Corpo Legislativo e 100 al Tribunato (4); ma avendo quest'ultimo manifestato qualche velleità di opposizione, si trovò colpito nell'anno X dalla decisione d'un *Senatusconsulto* che lo riduceva gradualmente a 50 membri (5). Era il preludio della sua soppressione totale, pronunciata poscia nel 1807.

458. L'art. 36 della Carta del 1814 mantenne il numero stesso dei deputati già vigente sotto l'Impero.

L'Atto addizionale del 22 agosto 1815 attribuì 238 rappresentanti ai collegi di circondario, e 368 ai collegi di dipartimento: inoltre i negozianti, armatori, banchieri, manifatturieri e fabbricanti ebbero 23 rappresentanti speciali, il che portò a 629 il numero dei componenti la Camera elettiva durante i Cento giorni. In sul principio della seconda Ristorazione, la Camera dei deputati venne ridotta a 402 membri in seguito all'Ordinanza del 13 luglio 1815. Coll'Ordinanza 5 novembre 1816 venne fatta una ulteriore riduzione, e fino al 1820 la Camera non fu composta che di 258 membri. L'art. 1 della legge 29 giugno 1820 creò in ogni dipartimento un collegio elettorale di dipartimento e alcuni collegi elettorali di circondario: l'art. 2 della legge stessa attribuì 172 deputati ai collegi di dipartimento e 258 a

(1) D. 22 agosto 1792.
(2) Art. 21 e 22.
(3) C. 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795), art. 73 e 82.
(4) C. 22 frimaio anno VIII, art. 27 e 31.
(5) S. C. 16 termidoro anno X (4 agosto 1802), art. 76.

Digitized by Google

quelli di circondario, ciò che portò il totale dei componenti la Camera a 430. Sotto la Monarchia di luglio l'art. 38 della legge 19 aprile 1831 stabilì che la Camera dei deputati fosse composta di 459 membri.

459. Il decreto 5 marzo 1848 del Governo provvisorio per la convocazione d'una Costituente, prese per base dell'elezione la popolazione e fissò a 900 il numero totale dei rappresentanti, compresa l'Algeria e le colonie. L'articolo 21 della Costituzione 4 novembre 1848 portò di bel nuovo il numero dei rappresentanti a 750 e l'art. 22 aggiunse che l'elezione avrebbe per base la popolazione. L'art. 90 della legge 15 marzo 1849 ripartì i 750 rappresentanti fra i dipartimenti e le colonie secondo un elenco rivedibile ad ogni cinque anni.

460. La Costituzione 14 gennaio 1852 mantenne a base delle elezioni la popolazione, ed accordò un deputato ad ogni 35,000 elettori (1). Qualche anno più tardi, venne attribuito un deputato ad ognuno dei dipartimenti nei quali il numero eccedente degli elettori sorpassasse i 17,000 (2). Per conseguenza il numero dei componenti il Corpo legislativo seguì il movimento dei cittadini inscritti sulle liste elettorali; dopo essere stato di 261 nel 1852 s'elevò a 267 nel 1857 (3), a 272 nel 1860 (4) a 283 nel 1862 (5), e finalmente a 292 nel 1867 (6).

461. Per l'elezione dell'ultima Assemblea, il Governo della Difesa nazionale compilò un quadro, che determinava il numero dei rappresentanti da eleggersi, sulla base di un rappresentante ogni 50,000 abitanti, più un rappresentante per frazione eccedente la cifra di 30,000 abitanti (7). Questo quadro portava il numero dei rappresentanti da eleggersi a 764; ma un decreto del 1° febbraio 1871 avendo elevato da tre a sei il numero dei deputati dell'Algeria, e creato un collegio elettorale nell'India, la cifra totale dei componenti l'Assemblea nell'8 febbraio 1871 si trovò di 768. Pel trattato di pace colla Germania del 18 maggio 1871 il territorio francese venne scemato dei dipartimenti del Basso-Reno, dell'Alto-Reno, d'una gran parte di quelli della Mosella e della Meurthe. In seguito a tale riduzione il numero dei componenti l'Assemblea venne ridotto a 737. Si elevò a 738 in seguito

(1) Art. 34 e 35.
(2) S. C. 27 maggio 1857, art. 1.
(3) D. 29 maggio 1857.
(4) D. 14 novembre 1860.
(5) D. 29 dicembre 1862.
(6) D. 28 dicembre 1867.
(7) D. 15 settembre 1870, art. 3; D. 29 gennaio 1871, art. 3, § 2.

Digitized by Google

alla decisione del Capo al potere esecutivo 9 giugno 1874, che attribuì un deputato alla porzione rimasta francese del circondario di Belfort.

462. A termini dell'art. 1 della legge costituzionale 9 dicembre 1884 il Senato attuale si compone di 300 membri eletti dai dipartimenti e dalle colonie (1). L'art. 2 della legge stessa li riparte nel seguente modo:

Il dipartimento del Nord — elegge otto senatori;

Il dipartimento della Seine — elegge dieci senatori;

I dipartimenti di Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure — eleggono ciascuno cinque senatori.

L'Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise e Somme — eleggono ciascuno quattro senatori.

L'Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Charente, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pirénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, — eleggono ciascuno tre senatori.

Due ne eleggono i dipartimenti di Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse. Uno ciascuno il territorio di Belfort, i tre dipartimenti dell'Algeria, le quattro colonie della Martinica, Guadalupa, Riunione e le Indie Francesi (2).

(1) « Gli attuali componenti il Senato, senza distinzione fra i senatori eletti dall'Assemblea nazionale o dal Senato, e quelli eletti dai dipartimenti e dalle colonie conservano il loro mandato durante il tempo pel quale sono eletti ».

Quest'articolo abrogò le disposizioni degli art. 1 e 5 della legge 24 febbraio 1875 e della seconda parte dell'art. 7 della legge stessa, in virtù delle quali i dipartimenti e le colonie eleggevano 225 senatori, mentre 75 erano eletti dall'Assemblea nazionale o dal Senato. Lasciò poi sussistere per i senatori eletti precedentemente dall'Assemblea nazionale o dal Senato le disposizioni della prima parte dell'art. 7 della legge 24 febbraio 1875. In vero, quest'articolo portava: « I senatori eletti dall'Assemblea sono inamovibili » ed il Relatore della legge 24 febbraio 1875 aveva dichiarato all'Assemblea nazionale che i senatori eletti dal Senato avrebbero goduto della stessa inamovibilità. Conseguentemente oggidì (10 ottobre 1885) vi sono 71 membri del Senato a vita.

(2) « I sei primi paragrafi di questo articolo non modificavano che pel futuro la ripartizione di cui l'art. 2 della legge 24 febbraio 1875. L'antica ripartizione resta in vigore con maggiore o minore estensione, finchè vi saranno seggi inamovibili, giusta il § 2° dell'art. 2 succitato. L'aumento del numero dei senatori

Digitized by Google

463. Il numero dei componenti la Camera dei deputati è tuttora determinato da una semplice legge organica. L'Assemblea nazionale volle che il numero degli eletti dal suffragio universale potesse elevarsi col crescere della popolazione, senza dover ricorrere alle formalità solenni e talora pericolose d'una revisione costituzionale.

L'art. 14 della legge organica 30 novembre 1875 stabiliva che ogni circondario amministrativo dovesse nominare un deputato.

I circondari, la popolazione dei quali sorpassava 100,000 abitanti, nominavano un deputato di più, ogni 100,000, o frazione di 100,000. I circondari, in tal caso, erano divisi in circoscrizioni, giusta il quadro determinato dalla legge 24 dicembre 1875.

464. La legge 16 giugno 1885 abrogò l'articolo 14 della legge 30 novembre 1875 e 28 luglio 1881, le quali avevano stabilito e regolato lo scrutinio di circondario, disponendo, coll'art. 1, che i membri della Camera dei deputati sono eletti a scrutinio di lista (1).

Gli articoli secondo, terzo e settimo di detta legge sono del seguente tenore:

ART. 2. — Ogni dipartimento elegge il numero di deputati ad esso attribuito dalla tabella annessa alla presente legge, in ragione d'un deputato ogni 60,000 abitanti, non compresi gli stranieri. Sarà tuttavia tenuto conto d'ogni frazione inferiore a 60,000.

Ogni dipartimento elegge almeno tre deputati.

attribuito ai dipartimenti è dichiarato in massima dall'art. 2 della nuova legge, ma non può essere tradotto in fatto se non dopo seguita l'estrazione a *sorte* contemplata dall'art. 3, così concepito:

« ART. 3. — Nei dipartimenti, nei quali, per effetto della presente legge, viene aumentato il numero dei senatori, l'aumento seguirà a seconda delle vacanze che avranno luogo fra i senatori inamovibili. A tale effetto, negli otto giorni dalla vacanza si procederà in seduta pubblica ad un'estrazione a sorte per determinare il dipartimento che sarà chiamato ad eleggere un senatore. Tale elezione avrà luogo nel termine di tre mesi dall'estrazione; tuttavia, se la vacanza avviene nei sei mesi che precedono il rinnovamento triennale, non vi sarà provveduto che in occasione del detto rinnovamento ».

Quando entrò in vigore la nuova legge, vi erano già due vacanze nei seggi inamovibili.

La prima estrazione a sorte ebbe luogo nella seduta del Senato del 10 dicembre 1884; altre nel 5 febbraio e nel 17 giugno 1885. A tutto l'anno 1885 la sorte attribuì i seggi vacanti ai dipartimenti di Lot-et-Garonne, Ain, Gironde, Puy-de-Dôme.

(1) Lo scrutinio di lista, applicato per la prima volta nell'anno III, era stato abolito colla legge 19 aprile 1831. Ristabilito sotto la seconda Repubblica, dal 1848 al 1851, venne nuovamente abolito sotto l'Impero. Un decreto del Governo della Difesa nazionale lo rimise in vigore nel 1870 e venne applicato fino allo scioglimento dell'Assemblea nazionale. La legge 30 novembre 1875 gli sostituì lo scrutinio di circondario.

Digitized by Google

Restano attribuiti due deputati al territorio di Belfort, sei all'Algeria, e dieci alle Colonie, giusta le indicazioni dell'annessa tabella (1).

Tale tabella non potrà essere modificata che per legge.

ART. 3. — Il dipartimento costituisce una sola circoscrizione.

ART. 7. — Non viene provveduto alle vacanze di seggi, durante i sei mesi che precedono il rinnovamento della Camera.

(1) La tabella contemplata da questo articolo fissa a 584 il numero totale dei componenti la Camera dei deputati. Antecedentemente, a termini delle leggi combinate 30 novembre 1875, 24 dicembre 1878, 8 aprile 1879 e 28 luglio 1881, tale numero era di 557. La redazione adottata dapprima dalla Camera dei deputati, non detraendo dalla popolazione gli stranieri, portava il numero dei deputati a 596. Ecco la tabella accennata:

DIPARTIMENTI	DEPUTATI	DIPARTIMENTI	DEPUTATI	DIPARTIMENTI	DEPUTATI
Ain	6	Indre	5	Saône-et-Loire	9
Aisne	8	Indre-et-Loire	5	Sarthe	7
Allier	6	Isère	9	Savoia (Alta)	4
Alpi (Basse)	3	Giura	5	Savoia	4
Alpi (Alte)	3	Lande	5	Senna	38
Alpi (Marittime)	3	Loir-et-Cher	4	Senna Inferiore	12
Ardèche	6	Loira	9	Seine-et-Marne	5
Ardenne	5	Loira (Alta)	5	Seine-et-Oise	9
Ariège	4	Loira (Inferiore)	9	Sèvres (Deux)	5
Aube	4	Loiret	6	Somme	8
Aude	5	Lot	4	Tarn	6
Aveyron	6	Lot-et-Garonne	5	Tarn-et-Garonne	4
Bocche del Rodano	8	Lozère	3	Varo	4
Calvados	7	Maine-et-Loire	8	Valchiusa	4
Cantal	4	Manica	8	Vandea	7
Charente	6	Marna	6	Vienna	5
Charente Inferiore	7	Marna (Alta)	4	Vienna (Alta)	5
Cher	6	Mayence	5	Vosgi	6
Corrège	5	Meurthe-et-Moselle	6	Yonne	6
Corsica	4	Mosa	5	**Algeria.**	
Costa d'Oro	6	Morbihan	8		
Costa del Nord	9	Nièvre	5	Algeri	2
Creuse	4	Nord	20	Costantina	2
Dordogna	8	Oise	6	Orano	2
Doubs	5	Orne	6		
Drôme	5	Pas-de-Calais	12	**Colonie.**	
Eure	6	Puy-de-Dôme	9		
Eure-et-Loire	4	Pirenei (Bassi)	6	Cocincina	1
Finistère	10	Pirenei (Alti)	4	Guadalupa	2
Gard	6	Pirenei Orientali	3	Guiana francese	1
Garonna (Alta)	7	Reno (Alto) territorio di Belfort	2	India francese	1
Gers	4	Rodano	11	Martinica	2
Gironda	11	Saône (Alta)	5	Riunione	2
Hérault	7			Senegal	1
Ille-et-Vilaine	9			TOTALE N.	584

Digitized by Google

La legge che ristabilisce lo scrutinio di lista, diventò definitiva soltanto il 16 giugno 1885. Perciò le Camere votarono una legge transitoria, applicabile alla legislatura eletta nel 14 ottobre 1881, che teneva sospese le elezioni parziali durante gli ultimi mesi del mandato di quella legislatura.

Questa legge transitoria del 2 aprile 1885 era così concepita:

ARTICOLO UNICO. — Non si procederà ad alcuna elezione di deputati fino al rinnovamento dei poteri dell'attuale Camera.

Questa disposizione non è applicabile alle elezioni per le quali gli elettori fossero stati convocati antecedentemente al 31 marzo 1885.

CAPITOLO II.

DELL'ELETTORATO.

§ 1. — *Preliminari storici.*

465. Nel 1788, allorchè Luigi XVI decise di convocare gli Stati Generali, si riconobbe come mancassero i precedenti: dal 1614, data dell'ultima riunione degli Stati, la tradizione orale era spenta, la scritta dispersa ai quattro venti, sepolta nelle cancellerie dei municipi e delle giurisdizioni. Perciò una decisione del Consiglio di Stato del 5 luglio 1788 ordinò agli ufficiali municipali delle città, dei comuni e delle giurisdizioni di ricercare ne' loro archivi tutti i documenti riguardanti la convocazione degli Stati generali, e di inviarli agli Stati ed alle Assemblee provinciali.

Gli Stati e le Assemblee provinciali vennero quindi invitate ad indirizzare, in base a tali documenti, delle memorie al Guardasigilli intorno alla procedura da seguirsi « per rendere l'Assemblea quanto più *nazionale* e regolare fosse possibile ».

466. Dei precedenti raccolti con tante fatiche, venne fatto un riassunto nel preambolo della decisione del 5 ottobre 1788 che constatava:

Come molte delle forme seguite per l'ultima riunione degli Stati Generali, *difficilmente si potrebbero conciliare con lo stato attuale delle cose*, ed altre avrebbero dato luogo a reclami degni certamente d'attento esame; *come gli abitanti delle campagne, tranne in un piccolo numero di distretti, sembra non siano stati chiamati a concorrere coi loro voti all'elezione dei deputati agli Stati Generali;* come i municipi delle città furono principalmente incaricati delle elezioni del Terzo Stato, ma nella maggior parte del regno i componenti di tali municipi, *scelti una volta dal Comune, debbono oggi l'esercizio delle loro funzioni alla proprietà d'un ufficio acquistato col denaro;* come l'ordine del Terzo Stato fu quasi interamente composto di persone qualificate

Digitized by Google

nobili nei processi verbali dell'ultima Assemblea nel 1614; — e finalmente come la maggior parte dell'ultima riunione degli Stati Generali fosse stata occupata da una grande quantità di contestazioni relative alle elezioni, e si lamentasse frequentemente la sproporzione nella ripartizione dei suffragi.

467. Col regolamento del 24 luglio 1789 il Re s'allontanò dalle antiche forme di convocazione degli Stati, e stabilì una procedura più favorevole al Terzo Stato.

I diritti elettorali che questo regolamento attribuì a ciascuno dei tre ordini erano i seguenti:

I. *Clero.* — Tutti gli ecclesiastici godenti di un beneficio partecipavano direttamente alla nomina dei deputati.

Gli ecclesiastici senza beneficio che risiedevano nelle città si riunivano presso il curato della loro parrocchia e designavano degli elettori, in ragione di uno sopra venti ecclesiastici presenti.

In ogni Capitolo secolare si tenevano: 1° un'assemblea di canonici che nominava un elettore ogni 10 canonici; 2° un'assemblea di ecclesiastici addetti al servizio del Capitolo, che nominava un deputato ogni venti ecclesiastici.

Tutti gli altri corpi e comunità ecclesiastiche con benefici, regolari, *d'ambo i sessi, come pure i capitoli e le comunità di donne*, erano rappresentate all'Assemblea della podesteria da un solo elettore, scelto nell'ordine ecclesiastico secolare o regolare (1).

II. *Nobiltà.* — Tutti i nobili godenti o meno di feudo partecipavano direttamente all'elezione dei deputati.

Le donne che possedevano in proprio nome, le nubili e le vedove, come pure i minori aventi qualità di nobili, purchè possedessero feudo, aveano diritto di farsi rappresentare all'assemblea elettorale a mezzo di procuratori scelti nell'ordine della nobiltà. — I nobili e gli ecclesiastici ebbero in determinati casi il privilegio del doppio voto.

III. *Terzo Stato.* — Per questo le formalità furono più complicate, avendo fatto passare le elezioni per una lunga serie di eliminazioni. Tutti i cittadini componenti il Terzo Stato, nati o naturalizzati francesi, dell'età di 25 anni, domiciliati nel regno e compresi nel ruolo delle imposte, costituivano una prima assemblea elettorale *allo scopo di redigere il memoriale dei loro lamenti e rimostranze* e di designare delegati per portarlo ad una seconda assemblea; in questa assemblea i delegati delle varie parrocchie e comunità riunivano i loro memoriali ed eleggevano il quarto di loro, per portarli all'Assemblea generale dei tre Stati che si teneva nel capoluogo della podesteria e del siniscalcato.

468. Dal giorno in cui l'Assemblea dei Comuni si dichiarò « Assemblea nazionale « ed il re stesso invitò gli ordini privilegiati ad unirsi al Terzo Stato, disparve l'antica distinzione dei cittadini in tre ordini.

La Costituente fu pertanto costretta a creare dai fondamenti e senza precedenti un nuovo sistema elettorale; e si accinse anzitutto a quest'opera col decreto 22 dicembre 1789 che costituiva due gradi di cittadini attivi o elettori.

(1) I seminari, dice l'art. 11, i collegi e gli ospitali, siccome stabilimenti pubblici, *alla conservazione dei quali tutti gli ordini hanno il medesimo interesse*, non sono ammessi a farsi rappresentare.

Digitized by Google

Gli elettori di primo grado costituivano le assemblee primarie: erano elettori di primo grado soltanto i Francesi (1) aventi l'età di 25 anni compiuti, domiciliati di fatto nel cantone da un anno almeno, che pagavano una imposta diretta equivalente al valore locale di tre giornate di lavoro e non erano domestici, ossia servi salariati (2).

Gli elettori di secondo grado, incaricati di eleggere i deputati erano designati dalle assemblee primarie (3), e non potevano essere scelti che fra i cittadini i quali, alle qualità ordinarie necessarie all'elettorato, riunissero anche la condizione di pagare un'imposta diretta eguale almeno al valore locale di dieci giornate di lavoro.

La Costituzione del 14 settembre 1791, mantenne questo sistema, tuttavia alle condizioni richieste per l'elettorato di primo grado, aggiunse l'obbligo di essere inscritti nel ruolo delle guardie nazionali, ed elevò inoltre il censo imposto agli elettori del secondo grado.

Nessuno potrà essere nominato elettore se non riunisca le condizioni necessarie di capacità, e cioè: nelle città superiori a 6,000 anime, quella d'essere proprietario od usufruttuario di un fondo valutato sul ruolo delle imposte come equivalente ad una rendita eguale al valore locale di *duecento* giornate di lavoro, o d'essere locatario d'una abitazione cui ne' ruoli stessi si attribuisca una rendita eguale al valore di *centocinquanta* giornate di lavoro; — nelle città superiori a 6,000 abitanti quella d'essere proprietario ed usufruttuario di un fondo cui si attribuisca il valore di *centocinquanta* giornate di lavoro o locatario di una casa avente una rendita uguale al valore di *cento* giornate di lavoro; — nelle campagne quello d'essere proprietario od usufruttuario d'un fondo avente una rendita eguale al valore di *centocinquanta* giornate di lavoro, o d'essere colono o mezzadro di fondi stimati del valore di *quattrocento* giornate di lavoro (4).

Il Corpo legislativo doveva fissare ad ogni sei anni il *minimum* ed il *maximum* del valore d'una giornata di lavoro, e gli amministratori dei dipartimenti erano incaricati di determinarlo per ogni singolo distretto (5).

(1) Gli stranieri dimoranti da cinque anni nel regno e che inoltre avevano sposata una francese, o acquistato un immobile, o fondato uno stabilimento di commercio, od ottenute in qualche città lettere di borghesia, erano reputati francesi. (D. 30 aprile 1790).

(2) Gli intendenti, direttori, segretari, i carrettieri o mastri di stalla impiegati presso i proprietari affittanzieri o mezzadri, i bibliotecari, gli istitutori, gli operai, gli agenti di negozio e commessi scrittori, non erano considerati quali servi stipendiati, e potevano essere elettori (D. 26 giugno 1790, art. 7).

I religiosi che non avevano approfittato del diritto di uscire dal monastero, non potevano votare finchè vivevano sotto il regime monastico (D. 2 giugno 1790).

(3) In ragione d'un elettore ogni 100 cittadini domiciliati nella città o nel Cantone, di due, da 151 fino a 250, e così di seguito. (C. 14 settembre 1791, art. 6, sez. 2, cap. I).

(4) C. 14 settembre 1791; tit. III. capo I, sez. 2, art. 7.

(5) Un decreto del 16 gennaio 1790 aveva stabilito che la fissazione del valore d'una giornata di lavoro non potesse superare i venti soldi.

Digitized by Google

469. Col decreto 11 agosto 1792 scomparve la condizione del censo; tale decreto, relativo alla costituzione della Convenzione nazionale, stabilì che per essere elettore di primo o secondo grado bastava essere cittadino francese dell'età di 21 o 25 anni, domiciliato da un anno, e vivere di rendita o del prodotto del proprio lavoro, escluso però lo stato servile.

470. Il sistema elettorale della Costituzione del 24 giugno 1793 non venne mai applicato; perciò è poco conosciuto e crediamo utile ricordarne qui le basi fondamentali:

Il suffragio era *diretto*. Ogni riunione d'assemblea primaria che risultava da una popolazione di 39,000 a 41,000 anime, nominava direttamente un deputato.

Le assemblee primarie si componevano dei cittadini domiciliati da sei mesi almeno nei Cantoni; tutti gli uomini nati e domiciliati in Francia dell'età di 21 anni erano cittadini, compresi i domestici ed i falliti.

Erano pure ammessi all'esercizio dei diritti del cittadino francese *tutti gli stranieri* di 21 anni compiuti, i quali, domiciliati in Francia da un anno, *vivevano del loro lavoro*, o vi possedevano una proprietà, o avevano sposata una francese, *o adottavano un fanciullo, o nutrivano un vecchio; in una parola tutti gli stranieri che erano giudicati dal Corpo legislativo benemeriti dell'umanità.*

L'esercizio dei diritti di cittadino francese si perdeva: colla naturalizzazione in paese straniero; *coll'accettazione di uffici o favori da parte di un Governo non popolare;* per condanna a pene afflittive o infamanti. Restava sospeso in seguito ad accusa, od a giudizio in contumacia.

471. La Costituzione dell'anno III ristabilì il suffragio a doppio grado, già condannato dalla Costituzione del 1793:

Erano elettori di primo grado tutti i francesi dell'età di 21 anni compiuti, inscritti sul registro civile d'un cantone, dimoranti da un anno sul territorio della Repubblica, che pagavano una imposta diretta, fondiaria o personale; erano inoltre elettori di primo grado, senza alcuna condizione di contribuzione, i francesi che avessero fatte una o più campagne per la Repubblica. Lo straniero diventava elettore di primo grado, quando, dopo aver toccata l'età di 21 anni compiuti ed avere dichiarata l'intenzione di voler fissare la propria residenza in Francia, vi avea risieduto per sette anni consecutivi; egli però doveva inoltre pagare un'imposta diretta, possedere una proprietà fondiaria o uno stabilimento agricolo o commerciale, od avere sposata una cittadina francese. Perchè sì gli uni che gli altri potessero votare nelle assemblee primarie, bisognava che risiedessero nel cantone almeno da un anno (1).

Gli elettori di secondo grado erano designati ogni anno da quelli di primo riuniti in assemblee primarie, e non potevano essere rieletti che dopo un intervallo di due anni. Dovevano inoltre avere l'età di 25 anni compiuti e pagare il censo fissato dalla Costituzione del 1791 (2).

(1) C. 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795), art. 8, 9, 10 e 17.

(2) Ogni assemblea nominava un elettore in ragione di 200 a 300 cittadini; due da 301 a 500; tre da 501 a 700, e quattro da 701 a 900. Le assemblee primarie non potevano contare più di 900 componenti. (Art. 33 e 55).

Digitized by Google

472. Il sistema elettorale consacrato dalla Costituzione del 22 frimaio anno VIII (13 dicembre 1799) consisteva in una epurazione graduale del corpo elettorale.

Ogni francese dell'età di 21 anni compiuti, inscritto nel registro civile del suo circondario e residente da un anno sul territorio della Repubblica, era cittadino, ma non ogni cittadino era elettore. Per esercitare i diritti politici in un circondario, bisognava avervi acquistato il domicilio in seguito ad un anno di residenza. I cittadini di ogni circondario designavano col loro voto « quelli tra essi che stimavano più atti a condurre la pubblica cosa ». Ne risultava una « lista di fiducia » contenente un numero di nomi eguale al decimo di quello dei cittadini aventi diritto di cooperarvi. I cittadini compresi in tali liste di fiducia, designavano pure un *decimo* fra di essi. Ne risultava una seconda lista detta *dipartimentale;* e finalmente i cittadini della lista dipartimentale designavano pure un *decimo* fra essi, dal che risultava una terza lista chiamata « nazionale ». Tutte le liste nazionali dei dipartimenti erano indirizzate al Senato, il quale nominava fra i cittadini inscritti su queste liste i componenti del Corpo legislativo e del Tribunato, come pure i Consoli (1).

473. Quanto al Senato, la sua maggioranza, vale a dire 31 membri (2), vennero nominati da Sieyès e Roger-Ducos, Consoli uscenti, riuniti con Cambacérès e Lebrun, secondo e terzo Console. Il Senato si completò poi da sè. In caso di vacanza, esso doveva scegliere fra tre candidati presentati dal Corpo legislativo, dal Tribunato e dai Consoli (3).

474. Ottenuto il Consolato a vita, Bonaparte modificò il sistema elettorale dell'anno VIII, e creò in ogni circondario e dipartimento dei collegi elettorali a vita. A termini del *senatusconsulto* 16 termidoro, anno X (4 agosto 1802), l'assemblea del Cantone, composta di tutti i cittadini domiciliati nel Cantone, nominava i membri dei collegi di circondario e di dipartimento.

I collegi di circondario avevano un membro per ogni cinquecento abitanti domiciliati nel circondario. Il numero dei membri non poteva tuttavia superare i *duecento*, nè essere inferiore ai centoventi. I collegi elettorali di dipartimento avevano un membro ogni mille abitanti domiciliati nel dipartimento, ma tali membri non potevano eccedere il numero di *trecento* nè essere in meno di *duecento*. I membri dei collegi elettorali erano eletti *a*

(1) C. 22 frimaio anno VIII, art. 2 e 35.

(2) Il Senato che doveva essere composto di 80 membri non ne contò dapprima che 60 (C. 22 frimaio, anno VIII, art. 15).

(3) *Ibid.*, art. 16 e 24.

Digitized by Google

vita. Il primo Console nominava i Presidenti dei collegi elettorali per ogni sessione. Per la costituzione dei collegi elettorali di dipartimento, si era formata in ogni dipartimento dietro ordine del Ministro delle finanze una lista di seicento cittadini, inscritti tra i maggiori contribuenti nei ruoli dell'imposta fondiaria, mobiliare e suntuaria ed in quelli della tassa sulle patenti.

L'assemblea del Cantone nominava liberamente gli elettori di circondario, ma doveva scegliere gli elettori di dipartimento nella lista formata dal Ministro delle finanze. *Il primo Console poteva aggiungere ai collegi di circondario dieci membri*, presi fra i cittadini insigniti della Legione d'onore o benemeriti per servizi prestati, *ed ai collegi di dipartimento poteva aggiungerne venti*, dei quali dieci presi fra i trenta maggiori censiti del dipartimento, e gli altri dieci fra i membri della Legione d'onore o fra i benemeriti per servizi prestati. I collegi di circondario presentavano due cittadini, designati a far parte della lista, sulla quale dovevano essere scelti i tribuni. I collegi di dipartimento presentavano due cittadini designati a far parte della lista, sulla quale venivano scelti i senatori. Tanto i collegi di circondario che quelli di dipartimento presentavano due cittadini *domiciliati nel dipartimento*, per formare la lista, sulla quale dovevano essere nominati i deputati.

475. L'articolo 35 della Carta **4** giugno **1814** stabilì che l'organizzazione dei collegi elettorali sarebbe ulteriormente regolata dalla legge; ma l'art. 40 stabilì in massima che gli elettori, cui spettava nominare i deputati, non potessero aver diritto di voto se non pagassero un'imposta diretta di **300** franchi e non avessero raggiunta l'età di 30 anni almeno.

476. L'Atto addizionale del **22** aprile **1815** non fece parola di censo; mantenne i collegi elettorali creati dal senatoconsulto dell'anno X, ma attribuì a tali collegi il diritto di nominare direttamente i componenti della Camera dei rappresentanti, ed accordò inoltre una rappresentanza speciale all'industria ed alla proprietà manifatturiera e commerciale. L'elezione dei rappresentanti commerciali e manifatturieri venne fatta dal collegio elettorale di dipartimento sovra una lista di eleggibili, formata dalle Camere di commercio, e dalle Camere consultive riunite.

477. Dopo la caduta del Governo dei Cento-giorni, Luigi XVIII regolò il sistema elettorale con una semplice Ordinanza in data del **13** luglio **1815**. A termini di questa Ordinanza, i collegi esistenti vennero conservati, e ogni collegio di circondario venne chiamato a nominare dei *candidati*, fra i quali i collegi di dipartimento scelsero i deputati. La Camera *introvabile*

Digitized by Google

non avendo potuto mettersi d'accordo con quella dei Pari per la votazione di una legge elettorale, l'Ordinanza 5 settembre 1816 dichiarò che per le elezioni del 1816 si sarebbe ancora applicata l'Ordinanza 13 luglio 1815. La legge 5 febbraio 1817 stabilì l'unità del collegio elettorale nel capoluogo del dipartimento; il collegio era composto di tutti i cittadini aventi il loro domicilio politico nel dipartimento, dell'età di trent'anni compiuti, paganti 300 franchi di contribuzioni dirette. Il progresso dell'opposizione ad ogni rinnovamento parziale, e l'assassinio del duca di Berry nel 1820, fecero pensare che la legge del 1817 era troppo liberale, e perciò la si modificò colla legge del 29 giugno 1820, la quale stabilì che delle imposte dirette non sarebbesi tenuto conto, se non quando la proprietà fondiaria fosse stata effettivamente posseduta, la locazione fatta, la patente ottenuta, l'industria patentata veramente esercitata, un anno, almeno, prima della elezione. Inoltre venne rimessa in vigore la distinzione di collegi di circondario e di dipartimento: i collegi di circondario nominarono 172 deputati, quelli di dipartimento 258; ne avvenne che certi elettori poterono votare simultaneamente e nel circondario e nel dipartimento; onde la legge venne chiamata col nome di legge *del doppio voto* (1). L'art. 2 della celebre Ordinanza di Carlo X, del 25 luglio 1830, esigeva che il censo elettorale fosse composto *esclusivamente* di somme per le quali l'elettore fosse inscritto personalmente in qualità di proprietario o d'usufruttuario, nei ruoli dell'imposta *fondiaria, personale e mobiliare.*

478. La Rivoluzione abolì quest' Ordinanza. L'art. 34 della Carta emendata abbassò a 25 anni l'età richiesta per l'elettorato; l'art. 1 della legge 19 aprile 1831 ridusse a 200 franchi di contribuzioni dirette il censo per essere elettore. Quando il numero degli elettori di un circondario elettorale non si elevava a 150, doveva essere completato con l'aggiunta dei cittadini maggiormente censiti sotto i 200 franchi. Erano inoltre elettori pagando 100 franchi d'imposte dirette: 1° i membri e corrispondenti dell'Istituto; 2° gli ufficiali dell'esercito di terra e di mare godenti d'una pensione di riposo di 1,200 franchi almeno, con domicilio effettivo nel circondario elettorale da tre anni.

479. L'art. 5 del decreto del Governo provvisorio 5 marzo 1848, abolì ogni condizione di censo e stabilì il suffragio *diretto* ed *universale*. L'art. 6 aggiungeva:

Sono elettori tutti i cittadini francesi dell'età di 21 anni, residenti nel Comune da sei mesi, e non privati o sospesi dall'esercizio dei diritti politici.

(1) L'on. Berryat Saint-Prix fa notare come ai 25,000 proprietari più ricchi della Francia spettava per tal modo l'elezione di due quinti della Camera.

Digitized by Google

480. Questi principii furono mantenuti dagli art. 24, 25 e 27 della Costituzione 4 novembre 1848 ed applicati negli art. 2 e 3 della legge 15 marzo 1849, i quali attribuirono il godimento del diritto elettorale a tutti i cittadini dell'età di 21 anni non colpiti d'incapacità in seguito a condanna.

481. La legge 31 maggio 1850 estese il numero delle incapacità al godimento del diritto elettorale; gli art. 15 e 16 del decreto organico 2 febbraio 1852, che sono ancora in vigore, mantennero la maggior parte delle incapacità stabilite dalla legge del 1850.

§ 2. — *Degli elettori della Camera dei Deputati.*

482. Il *godimento* del diritto elettorale va distinto dal suo *esercizio:* per *essere elettore*, basta non trovarsi in nessuno dei casi d'incapacità previsti dalla legge; *per esercitare i diritti d'elettore* bisogna inoltre essere *inscritto* su di una lista elettorale.

483. L'art. 1 della legge costituzionale 25 febbraio 1875 stabilì che la Camera dei deputati venisse eletta a *suffragio universale;* quindi tutti i francesi di 21 anni compiuti, godenti dei diritti civili e politici, sono elettori della Camera dei deputati, senza condizione di censo (1).

Sono *perpetuamente* incapaci di essere elettori: coloro che sono privati dei diritti civili e politici in seguito a condanne di pene afflittive o infamanti (2) o a pene soltanto infamanti (3); coloro che sono condannati alla pena del carcere in applicazione dell'art. 463 del Codice penale; i militari condannati ai ferri od ai lavori forzati (4). L'incapacità non colpisce gli individui condannati per crimine alla pena del carcere per effetto dell'ammissione di una *attenuante legale.* La condanna ad una pena correzionale pel delitto di omicidio involontario non figura fra quelle che in ordine al decreto del 1852 importano la privazione del diritto di voto; per conseguenza, un cittadino che sia incorso in tale condanna, non potrebbe essere dichiarato incapace col pretesto che fosse notoria la sua reale condanna per crimine d'omicidio (5).

Sono pure *perpetuamente* incapaci: i condannati a tre mesi di carcere per vendita o spaccio di bevande adulterate, in applicazione dell'art. 318

(1) D. O. 2 febbraio 1852, art. 12.

(2) Le pene afflittive ed infamanti sono: 1° la morte; 2° i lavori forzati a perpetuità; 3° la deportazione; 4° i lavori forzati a tempo; 5° la detenzione; 6° la reclusione (Cod. Pen., art. 7).

(3) Le pene infamanti sono: 1° il bando; 2° la degradazione civile (C. P., art. 8).

(4) D. O. 2 febbraio 1852, art. 15, § 1, 3 e 12.

(5) Sentenza della Corte di cassazione, 30 marzo 1863; racc. period. di DALLOZ, 1863, I, 135.

Digitized by Google

del Codice penale, o per truffa sul titolo di oggetti d'oro o d'argento, sulla qualità d'una gemma falsa venduta per buona, o sulla natura di qualsiasi merce o sulla quantità delle cose vendute, in applicazione dell'art. 423 del Codice penale (1).

L'incapacità perpetua colpisce inoltre i condannati per furto, truffa, abuso di fiducia, sottrazione commessa a mezzo dei depositari del pubblico danaro, attentati ai costumi previsti dagli art. 330 e 334 del Codice penale, qualunque sia la durata della pena cui sieno stati condannati; coloro che in applicazione dell'art. 8 della legge 17 maggio 1819 e dell'art. 3 del decreto 11 agosto 1848 vennero condannati per oltraggio alla morale pubblica e religiosa od ai costumi, o per attentati contro il principio della proprietà e ai diritti di famiglia; i condannati alla pena del carcere oltre a tre mesi pei delitti elettorali previsti dagli art. 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 45 e 46 del decreto organico 2 febbraio 1852; i notai, cancellieri ed ufficiali dei Ministeri destituiti in seguito a sentenze o decisioni giudiziarie; i condannati per vagabondaggio o mendicità; i condannati a tre mesi almeno di prigione pei reati di distruzione di registri, minute, atti, titoli, biglietti, lettere di cambio, effetti di commercio o di banca in applicazione dell'art. 439 del Codice penale, per danneggiamento a merci, materie o strumenti qualsiansi serventi alla fabbrica, in applicazione dell'art. 439 del Codice penale; per devastazione di raccolti o di piani in applicazione dell'art. 444 del Codice penale; per distruzione d'alberi o siepi in applicazione degli art. 445, 446 e 447 del Codice penale; per avvelenamento d'animali, in applicazione dell'art. 452 del Codice penale; i colpevoli dei delitti previsti dagli art. 410 e 411 del Codice penale (2); i condannati al carcere in applicazione degli art. 60, 63

(1) D. O. 2 febbraio 1852, art. 15, § 4.

(2) « ART. 410. — Coloro che avranno tenuto una casa di giuoco d'azzardo e vi avranno ammesso il pubblico, sia liberamente, sia sulla presentazione d'interessati od affigliati, i banchieri di tal casa, e tutti coloro che avranno organizzate o tenute lotterie non autorizzate dalla legge, tutti gli amministratori, preposti od agenti di simili stabilimenti, saranno puniti col carcere, dal minimo di due mesi al massimo di mesi sei, e con multa da cento a seimila franchi.

I colpevoli potranno inoltre essere privati, per cinque anni almeno e dieci al più, a contare dal giorno in cui avranno subita la pena, dell'esercizio dei diritti di cui l'art. 142 del presente Codice.

« ART. 411. — Coloro che avranno fondate o mantenute case di prestiti a pegni o simili, senza legale autorizzazione, o che avendone l'autorizzazione non avranno tenuto un registro conforme ai regolamenti, contenente di seguito, senza alcuno spazio in bianco od interlinea, le somme o gli oggetti prestati, il nome, domicilio e professione dei mutuatari, la natura, qualità e valore degli oggetti dati a pegno, saranno puniti col carcere dal *minimum* di giorni quindici a tre mesi e colla multa da cento a duemila franchi ».

Il decreto del 1852 colpiva pure d'incapacità *perpetua* coloro che erano stati dichiarati colpevoli dei delitti previsti dalla legge 21 maggio 1836 sulle lotterie;

Digitized by Google

e 66 della legge 27 luglio 1872 sul reclutamento dell'esercito (1); i condannati al carcere per sofisticazione di bevande o derrate alimentari, o di medicinali, per vendita o messa in vendita di tali generi (2); ed i condannati per reati d'usura (3).

Per condanne che, in ordine all'art. 15 del decreto organico 2 febbraio 1852, importano l'incapacità elettorale, debbono intendersi soltanto quelle pronunciate da tribunali *stranieri* (4). Tale principio venne posto da una decisione della Cassazione in data 14 aprile 1868.

484. I falliti non riabilitati, il fallimento dei quali sia stato dichiarato tanto da tribunali francesi quanto da giudicati esteri, che sieno però esecutivi in Francia, sono incapaci di essere elettori; la loro incapacità cessa colla riabilitazione (5).

Gli individui colpiti da interdizione civile per causa d'imbecillità, demenza o pazzia, sono incapaci, ma la loro incapacità cessa quando sia tolta in via giudiziaria l'interdizione pronunciata di conformità all'articolo 592 del Codice civile (6).

Sono *temporaneamente* incapaci d'essere elettori coloro che vennero dai tribunali correzionali privati del diritto di suffragio e di elezione, in applicazione delle leggi che autorizzano tale privazione (7). I tribunali non possono pronunciare tale interdizione se non è autorizzata od ordinata da una speciale disposizione di legge (8). L'incapacità a coprire determinati uffici pubblici non implica punto l'incapacità elettorale (9).

ma il § 4 dell'art. 22 della legge 30 novembre 1875 abrogò il § 11 dell'art. 15 del decreto 1852 per quanto si riferiva alla legge del 31 maggio 1836 sulle lotterie, riservando ai tribunali la facoltà d'applicare l'art. 42 del Codice penale, vale a dire di pronunciare un'interdizione *temporanea* dei diritti di cui l'articolo stesso, fra i quali figurano quelli di voto e d'elezione.

(1) Il § 13 dell'art. 15 del decreto 1852 si riferiva alle condanne pronunciate in base agli art. 38, 41, 43 e 45 della legge 21 marzo 1832 sul reclutamento; la legge 21 marzo 1832 venne abrogata da quella del 27 luglio 1872: in seguito alla giurisprudenza del Ministero dell'interno (*Bulletin officiel*, 1874, p. 408), gli articoli precitati della legge 1832 sono sostituiti dagli articoli 60, 63 e 66 della legge 27 luglio 1872.

(2) L. 27 marzo 1851, art. 1; L. 5 maggio 1885; decisione della Corte di cassazione del 16 novembre 1874.

(3) D. O. 2 febbraio 1852, art. 15, §§ 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15.

(4) SIREY 1868, I, 183.

(5) D. O. 2 febbraio 1852, art. 15, § 17.

(6) *Ibid.*, § 16.

(7) *Ibid.*, § 2.

(8) C. P., art. 43. — V. gli art. 86, 89, 91, 123, 362 e 410 del Cod. pen.; l'art. 4 della legge 21 maggio 1836 sulle lotterie, l'art. 6 della legge 25 gennaio 1873 sulla ubbriachezza, l'art. 6 della legge 7 luglio 1874 sull'elettorato comunale, e l'art. 22 (§ 4) della legge 30 novembre 1876 sull'elezione dei deputati.

(9) Dec. della Corte di cass. 1 ottobre 1874.

Digitized by Google

Un'incapacità *temporanea*, che dura cinque anni dall'espiazione della pena, colpisce i condannati a più d'un mese di carcere per ribellione, oltraggi, violenze verso i depositari dell'autorità o della forza pubblica; per oltraggi pubblici verso un giurato in ragione delle sue funzioni o verso un testimonio per le sue deposizioni, per delitti previsti dalla legge sugli assembramenti, da quella sui *clubs*, o per violazione della legge sul piccolo commercio (1); tale sospensione di cinque anni dei diritti elettorali ha luogo di pien diritto e senza che sia necessario farne menzione nella sentenza di condanna (2).

Chiunque sia stato condannato per due volte in via correzionale per delitto d'ubbriachezza manifesta, viene dichiarato colla seconda sentenza incapace d'esercitare il diritto di suffragio e di elezione per *due anni* dal giorno in cui la condanna è passata in giudicato (3).

§ 3. — *Degli elettori senatoriali.*

485. I primi elettori del Senato presente sono stati i componenti l'Assemblea del 1871, che scelsero nel loro seno 75 senatori inamovibili (4), il loro diritto elettorale venne poi devoluto al Senato, che supplì da sè alle vacanze avvenute per morte, o per qualunque altra causa, nelle file dei 75 inamovibili, fino alla legge del 9 dicembre 1884.

486. Essendo il Senato composto di 300 membri, la legge del 24 febbraio 1875 aveva attribuita la nomina dei 225 senatori ai dipartimenti ed alle colonie. La legge del 9 dicembre 1884 attribuì invece ai dipartimenti ed alle colonie la nomina di tutti i 300 senatori.

Gli elettori senatoriali dei dipartimenti e delle colonie erano: 1° i deputati; 2° i consiglieri generali; 3° i consiglieri di circondario; 4° i delegati eletti, uno per ciascun Consiglio municipale, fra gli elettori del comune (5).

487. Nell'India francese, ai consiglieri di circondario sono sostituiti i componenti dei consigli locali. L'art. 6 della legge 9 dicembre 1884 attri-

(1) D. O. 2 febbraio 1852, art. 16.
(2) Dec. della Corte di cass. 15 aprile 1868, SIREY, I, 184.
(3) L. 23 gennaio 1873, art. 3.
(4) L. 24 febbraio 1875, art. 1, 5 e 7.
(5) Ecco il testo dell'art. 6 della legge 9 dicembre 1884:
« ART. 6. I senatori sono eletti a scrutinio di lista, quando ne sia il caso, da un collegio riunito al capoluogo del dipartimento o della colonia, composto:
1° Dei deputati; 2° dei consiglieri generali; 3° dei consiglieri di circondario; 4° dei delegati eletti fra gli elettori del Comune da ogni consigliere comunale.
I Consigli composti di dieci membri eleggeranno un delegato; quelli di dodici, due; quelli di sedici, tre; quelli di ventuno, sei; quelli di ventitre, nove; quelli di

Digitized by Google

buisce al Consiglio municipale di Pondichéry l'elezione di cinque delegati; a quello di Karikal l'elezione di tre; tutti gli altri Comuni eleggono due delegati per ciascuno. La votazione segue nel capoluogo di ciascuno stabilimento coloniale.

488. In ciascuno dei tre dipartimenti dell'Algeria, il collegio elettorale si compone (1): 1° dei deputati; 2° dei cittadini francesi che fanno parte del Consiglio generale (2); 3° dei delegati eletti fra i cittadini francesi che fanno parte di ciascun Consiglio municipale, fra gli elettori francesi del comune (3).

ventisette, dodici; quelli di trenta, quindici; quelli di trentadue, diciotto; quelli di trentaquattro, ventuno; quelli di trentasei e più, ventiquattro.

Il Consiglio comunale di Parigi eleggerà trenta delegati ».

La proporzione fra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri comunali venne stabilita dall'art. 10 della legge 5 aprile 1884.

Il Consiglio di Stato decise che nel caso in cui, per errore dell'amministrazione, al momento della convocazione degli elettori, un Consiglio comunale conti un numero maggiore di componenti, di quello che dovrebbe avere, avuto riguardo alla popolazione del Comune, tale irregolarità non gli può conferire il diritto di designare un numero di delegati superiore a quello che il Consiglio stesso legalmente costituito sarebbe autorizzato ad eleggere, giusta le disposizioni del succitato art. 6. Conseguentemente, se il Consiglio abbia eletto maggior numero di delegati di quello che legalmente gli spetta, le elezioni devono essere totalmente annullate, a meno che la protesta non chieda soltanto l'annullamento dei delegati e dei supplenti nominati in più. (D. 30 gennaio 1885.)

(1) In Algeria, dove non esistono Consigli di circondario, il collegio elettorale comprende un elemento di meno che in Francia.

(2) La composizione particolare dei Consigli generali dell'Algeria è regolata dai decreti 28 novembre 1870, 15 ottobre 1871, dalla legge 22 novembre 1872 e dal decreto 23 settembre 1875. L'art. 1° di quest'ultimo decreto è così concepito: « In ogni dipartimento dell'Algeria vi ha un Consiglio generale composto di membri francesi ed assessori musulmani ».

Dalle disposizioni dell'art. 11 della legge organica 2 agosto 1875, risulta che gli assessori musulmani non possono partecipare al voto per la nomina dei Senatori.

(3) L'art. 9 del decreto 27 dicembre 1866 aveva creato in Algeria 4 categorie di elettori comunali, che eleggevano i rispettivi loro rappresentanti al Consiglio municipale, e cioè: 1° cittadini francesi o naturalizzati; 2° indigeni musulmani; 3° indigeni israeliti; 4° stranieri. Dopo la promulgazione del decreto della Delegazione di Tours del 24 ottobre 1870, che dichiarò cittadini francesi gli israeliti indigeni, questi ultimi votano con gli elettori della prima categoria.

A termini dell'art. 12 del citato decreto 1866, due sono le categorie degli eleggibili ai Consigli municipali dell'Algeria: 1° tutti gli elettori francesi o naturalizzati francesi che abbiano raggiunta l'età di venticinque anni; 2° tutti gli indigeni e gli stranieri che abbiano raggiunti i venticinque anni, sieno domiciliati da tre anni almeno nel Comune ed inscritti nella lista comunale.

Per le elezioni dei senatori possono soltanto partecipare alla nomina dei delegati, i componenti dei Consigli municipali cittadini francesi, compresi gli israeliti ai quali il succitato decreto accordò la naturalizzazione collettiva.

I delegati debbono essere scelti fra gli elettori inscritti nella prima categoria della lista comunale, la quale, dopo il decreto del 1870, comprende ad un tempo i cittadini francesi o naturalizzati e gli israeliti indigeni.

Digitized by Google

489. I Consigli comunali si riuniscono per la nomina dei loro delegati in virtù d'un decreto del Presidente della Repubblica (1). Il decreto di convocazione, che deve essere promulgato almeno sei settimane prima, determina il giorno in cui devono aver luogo le elezioni pel Senato, e quello dell'elezione dei delegati municipali (2), nonchè il luogo della riunione (3). Fra la scelta dei delegati e l'elezione dei senatori, deve correre almeno l'intervallo d'un mese.

L'elezione dei delegati in ogni Consiglio comunale si fa senza discussione, a scrutinio segreto, e nel caso a scrutinio di lista e a maggioranza assoluta di voti. Dopo due scrutini, basta la maggioranza relativa, e, nel caso di parità di voti, rimane eletto il più anziano (4). Nei Comuni nei quali le funzioni del Consiglio comunale sono disimpegnate dalla delegazione speciale istituita in virtù dell'art. **44** della legge **5** aprile **1884**, i delegati ed i supplenti senatoriali vengono nominati dal preesistente Consiglio.

490. Il Consiglio comunale procede all'elezione senza che siasi prima provveduto alle vacanze che possono seguire nel suo seno; la Commissione dell'Assemblea nazionale incaricata d'esaminare il progetto di legge sulle elezioni senatoriali, dichiarò nella sua relazione, che essa aveva rigettata « quale causa possibile d'agitazione, senza serio compenso, la proposta di procedere ad elezioni complementari per riempiere i vuoti esistenti nei Consigli municipali, prima dell'elezione del delegato ». Tale giurisprudenza ha dato luogo a spiegazioni molto importanti scambiate nella seduta della Camera dei deputati del 9 dicembre 1884 fra l'on. Jolibois e l'on. Waldeck-Rousseau, Ministro dell'interno, mentre stava per essere votata la nuova legge sulle elezioni senatoriali. L'on. Jolibois fece notare l'esistenza di vacanze in un certo numero di Consigli comunali e domandò se per la prossima elezione dei delegati senatoriali il Governo avrebbe proceduto come per l'elezione dei sindaci, vale a dire se avrebbe chiamato gli elettori a completare quei Consigli, nei quali si erano verificate le vacanze.

Il Ministro dell'interno diede le seguenti spiegazioni:

La questione di sapere in quali casi i Consigli comunali debbano essere convocati, venne risoluta dalla legge organica sui Consigli stessi. In uno degli articoli della legge del 1884 è detto che ogniqualvolta si dovrà nominare un sindaco, od un aggiunto, i Consigli comunali dovranno essere completati. Nessuna simile prescrizione si riscontra nè nella legge organica del Senato, nè nella legge comunale, per la quale siasi imposto l'obbligo al Governo di procedere a tale operazione in vista delle elezioni senatoriali. « Io aggiungo che, se i termini lo permettano, ogniqualvolta è possibile, riesce opportuno procedere alle elezioni parziali, sebbene tali elezioni importino formalità abbastanza lunghe e possano complicarsi, in certi

(1) L. O. 2 agosto 1875, art. 1.
(2) L. 30 dicembre 1875, art. 1, § 2.
(3) D. 3 gennaio 1876, art. 3.
(4) L. 5 aprile 1884, art. 51.

Digitized by Google

casi, per i ballottaggi. Non è già un dovere legale che il Governo adempie; bensì una soddisfazione che dà alla pubblica opinione e che è opportuno dare quando sia possibile. Alle osservazioni dell'on. Jolibois, rispondo che il Governo cercherà di conciliare il suo dovere legale di compiere le elezioni senatoriali entro un certo termine, col desiderio di non privare le popolazioni di una parte della rappresentanza, alla quale hanno diritto ».

Ma non bisogna confondere, in questo caso, l'ipotesi specialissima che un Comune s'avesse a trovare senza Consiglio comunale in seguito ad annullamento delle operazioni elettorali. Chiaro appare come dovrebbe essere provveduto immediatamente e preventivamente alla elezione di questo Consiglio (1).

491. I Consigli comunali che non si trovino in numero per deliberare (2), sono convocati dal sindaco per una seconda, od anche per una terza adunanza, giusta l'art. 17 della legge 5 maggio 1855. L'intervallo fra ciascuna convocazione e il giorno della riunione è ridotto ad un giorno intero (3).

Perchè l'elezione d'un delegato senatoriale sia valida, è necessario che la maggioranza dei membri effettivi del Consiglio comunale si trovi presente all'apertura della seduta. Non è necessario che tale maggioranza sia presente al momento dello scrutinio. Per conseguenza, dovrebbe essere riformata la decisione d'un Consiglio di Prefettura, che annullasse l'elezione di un delegato pel fatto dell'allontanamento di un consigliere comunale all'aprirsi dello scrutinio, con che non si sia più trovata presente al voto la maggioranza che era presente all'aprirsi della seduta (4).

492. La presidenza spetta al sindaco, anche se non faccia parte del Consiglio comunale, ma in tal caso non può prender parte alla votazione; gli stessi diritti spettano, in mancanza del sindaco, a chi ne fa le veci. Le funzioni di segretario sono sostenute da uno dei membri del Consiglio comunale, nominato a scrutinio segreto e a maggioranza dei presenti (5). Come tutte le altre riunioni dei Consigli comunali, la seduta nella quale viene eletto il delegato non deve essere pubblica. Neppure i candidati, se sono estranei al Consiglio, vi possono essere ammessi (6).

(1) Relazione dell'on. Christophle, p. 24.
(2) A termini dell'art. 17 della L. 5 maggio 1855, i Consigli comunali deliberano validamente allorquando la maggioranza dei membri effettivi assiste alla seduta; e sono considerati come presenti alla seduta tutti coloro che sono presenti all'apertura dello scrutinio, anche se si astengano dal voto. (D. del Consiglio di Stato 5 dicembre 1873).
(3) L. 30 dicembre 1875, art. 1.
(4) D. del Consiglio di Stato 31 dicembre 1878.
(5) L. 5 maggio 1855, art. 19; C. I. 5 gennaio 1876.
(6) C. I. 5 gennaio 1876.

Digitized by Google

493. Dopo data lettura delle leggi e dei decreti relativi all'elezione dei delegati e ricordato che la votazione deve aver luogo senza discussione, il sindaco raccoglie le schede, che a lui vengono consegnate chiuse dai consiglieri presenti.

494. La scelta dei Consigli comunali non può cadere nè sovra un deputato, nè sovra un consigliere generale od un consigliere di circondario. Può cadere su tutti gli elettori del Comune, compresi i consiglieri comunali indistintamente.

Tale divieto è generale, e si estende a chiunque abbia ricevuto il mandato di deputato, di consigliere generale o di circondario. Ad esempio, un deputato non può essere nominato delegato da nessun Consiglio comunale neppure in un dipartimento diverso da quello che rappresenta alla Camera. Il Consiglio di Prefettura della Dordogne si pronunciò in tal senso nel 1880.

E infatti, se un deputato potesse farsi nominare delegato, la legge non avrebbe la sua completa applicazione ed accadrebbe che il deputato voterebbe contemporaneamente nel collegio senatoriale del dipartimento che rappresenta e nel collegio del dipartimento in cui sarebbe stato nominato, ed avrebbe così due voti, ciò che è vietato dalla legge; o s'asterrebbe, sia come delegato, ciò che lascierebbe il Comune senza rappresentante e l'esporrebbe ad una pena, sia come deputato, ciò che renderebbe incompleto il collegio senatoriale di cui fa parte di diritto, e modificherebbe quindi il computo della maggioranza assoluta.

Invano s'obietta che tale disposizione restrittiva è priva d'interesse, tranne pel caso delle elezioni generali o del rinnovamento triennale; la legge non distingue tra le elezioni isolate e il rinnovamento triennale, ma ha stabilito per tutte le elezioni una regola uniforme.

D'altro canto, possono verificarsi elezioni isolate nello stesso anno in due diversi dipartimenti. Dopo aver votato oggi come delegato d'un Consiglio comunale, il deputato potrebbe votare di qui a sei mesi come deputato ed avrebbe così due voti, ciò che è vietato anche dalla legge generale. Infatti, a termini degli art. 31 e 34 del decreto organico 2 febbraio 1852 è vietato di possedere ed esercitare il diritto di voto in due collegi diversi.

Collo stabilire che per la nomina dei delegati senatoriali, la scelta dei Consigli comunali può cadere sovra tutti gli elettori del Comune, la legge non ha creato incompatibilità che pei deputati e pei consiglieri generali e di circondario. Quindi un giudice di pace, sebbene funzionario, può essere validamente delegato (1).

(1) Questo punto venne messo in chiaro nella relazione presentata nella seduta del Senato 14 febbraio 1879, dall'on. Bozeriau (Elezioni senatoriali della Nièvre 5 gennaio 1879).

Digitized by Google

495. Se tutti i membri sono presenti o se gli assenti si sono fatti scusare, si procede immediatamente allo spoglio dei voti. Nel caso contrario, lo spoglio non comincia che un'ora dopo l'apertura della seduta. La legge non ha indicato a chi spetti la cura dello spoglio, onde conviene conformarsi all'uso seguito per l'elezione dei sindaci e degli aggiunti, e designare come scrutatori i tre consiglieri più anziani (1). Per i due primi scrutini si esige la maggioranza assoluta, pel terzo basta la relativa; questo terzo scrutinio non è dalla legge qualificato quale scrutinio di *ballottaggio:* quindi nulla obbliga i votanti, in tal caso, a limitare la loro scelta ai due nomi che hanno raccolto il maggior numero di voti. Lo spoglio del secondo e del terzo scrutinio segue immediatamente alla votazione.

Nello stesso giorno e nella stessa forma viene proceduto all'elezione di un supplente, il quale fa le veci del delegato in caso di rifiuto o di impedimento, secondo l'ordine fissato dal numero dei voti ottenuti.

496. Gli art. 4 ad 8 della legge organica 2 agosto 1875, modificati dall'art. 8 della legge 1884, hanno determinato nel modo seguente la procedura relativa alla notificazione e alla pubblicazione del processo verbale delle elezioni dei delegati e supplenti, alla presentazione e alla procedura per le proteste:

ART. 4. — Se un delegato non fu presente alla elezione, ne viene ad esso fatta notificazione entro le ventiquattr'ore per cura del sindaco (2). Egli deve rimettere al Prefetto entro cinque giorni l'avviso della sua accettazione. In caso di rifiuto o di silenzio, viene sostituito dal supplente, il quale, in tal caso, viene inscritto nella lista come delegato del Comune.

ART. 5. — Il processo verbale della elezione del delegato e del supplente viene trasmesso immediatamente al Prefetto (3); esso fa menzione dell'accettazione o

(1) L'aggiunta degli scrutatori non costituisce un obbligo legale: sarebbe valida una elezione nella quale lo spoglio dello scrutinio fosse stato fatto dal sindaco, in presenza del Consiglio municipale, specialmente se fosse constatato che i componenti il Consiglio comunale hanno potuto facilmente sorvegliarne le operazioni.

(2) Quelli fra i delegati eletti che sono membri del Consiglio comunale e che assistono alla votazione, debbono far conoscere seduta stante la loro accettazione o il loro rifiuto, ciò che viene notato a verbale. In caso di rifiuto, il Consiglio comunale, prima di passare alla elezione dei supplenti deve provvedere alla sostituzione dei delegati che hanno rifiutato il mandato. L'accettazione o il rifiuto dei supplenti deve pure, se i candidati si trovino presenti, farsi risultare dal processo verbale; il rifiuto è seguito da una nuova designazione, fatta nella forma stessa dal Consiglio comunale.

Quando uno o parecchi dei delegati eletti non sono presenti alla seduta, il sindaco, entro le ventiquattr'ore, deve far notificare l'elezione a tutti gli assenti, coll'avvertenza che viene loro accordato un termine di cinque giorni dalla notificazione onde far pervenire alla Prefettura l'avviso della loro accettazione. Di tale notificazione viene fatto processo verbale.

(3) Il processo verbale dell'operazione elettorale viene fatto dal Segretario ed è firmato da lui e dagli altri componenti l'ufficio. Esso deve far menzione, per

Digitized by Google

del rifiuto dei delegati o supplenti e delle proteste sollevate contro l'irregolarità delle elezioni da uno o più membri del Consiglio municipale. Una copia di questo processo verbale viene affissa alla porta del palazzo comunale.

ART. 6. — Entro otto giorni, il Prefetto fa un quadro dei risultati dell'elezione dei delegati e supplenti; questo elenco viene comunicato a chiunque ne faccia richiesta, e può essere copiato e pubblicato.

Ogni elettore ha pure la facoltà di avere, negli uffici della Prefettura, comunicazione e copia della lista per Comune dei Consiglieri comunali del dipartimento; e, negli uffici delle Sottoprefetture, della lista per Comune dei Consiglieri comunali del circondario (1).

ART. 7. — Ogni elettore del Comune può, entro il termine di tre giorni, inviare direttamente al Prefetto una protesta contro la irregolarità della elezione (2). Se il Prefetto ritiene che le operazioni sieno state irregolari ha diritto di chiederne l'annullamento.

ordine decrescente, del numero di voti ottenuto da *tutti* i candidati. A torto quindi si limiterebbe ad indicare il numero dei voti ottenuti dai candidati eletti. Tutte le schede che non devono essere annesse al processo verbale vanno bruciate in presenza degli elettori.

(1) Dopo le spiegazioni date a nome del Governo nella seduta dell'Assemblea nazionale del 1° dicembre 1875, la comunicazione della lista deve esser fatta ad ogni elettore politico o comunale, ma non è obbligatoria che durante il periodo elettorale. I cittadini che reclamino tale comunicazione alla Prefettura possono facilmente giustificarne l'utilità e provare di far parte della lista degli elettori del dipartimento, perchè un esemplare di tutte le liste dei Comuni viene depositato nella segreteria della Prefettura; ma siccome i Sottoprefetti non hanno tali liste a loro disposizione, possono esigere dal richiedente che giustifichi la sua qualità, mediante certificato del sindaco del Comune dov'è inscritto (C. I. 10 ottobre 1878).

(2) Nel 1882 il Consiglio di Stato ebbe a risolvere la quistione, se la lettera di un Consigliere comunale indirizzata ad un terzo rimasto ignoto e da esso rimessa al Prefetto, costituisca una protesta. In seguito alla convalidazione pronunciata dal Senato, il Consiglio di Stato non giudicò opportuno risolvere la quistione, ma ci sembra importante riferire alcune delle osservazioni, con le quali il Ministro dell'interno giustificava dinanzi al Consiglio l'ammissibilità della protesta così trasmessa. Il Ministro dell'interno invocava la giurisprudenza, già fondata, in materia d'elezioni comunali, sull'art. 45 della legge 5 maggio 1855. Questa legge veramente è oggi abrogata dalla legge 5 aprile 1884; ma tale fatto non distrugge il valore del ragionamento del Ministro, il quale diceva: « La legge organica attribuì il diritto di protestare contro l'elezione dei delegati a tre categorie di persone. In primo luogo ai membri del Consiglio comunale (art. V): questi possono annettere le loro proteste al processo verbale; in secondo luogo al Prefetto; finalmente agli elettori del Comune che non conoscano il risultato se non per l'affissione della deliberazione (art. 7, § 1). La legge accorda loro un termine di tre giorni per protestare, e siccome essi non assistono alla deliberazione e non hanno cognizione del processo verbale, la legge stabilisce che abbiano ad indirizzare la loro protesta *direttamente* al Prefetto. L'art. 45 della legge 5 maggio 1855 usa pure, nella stessa ipotesi, della parola *direttamente* a proposito delle elezioni comunali. Le due espressioni hanno lo stesso significato. Ora, in materia di elezioni comunali non si è giammai, per quanto io sappia, contestata ad un elettore la facoltà di far rimettere la sua protesta al Prefetto, così a mezzo della posta come di qualsiasi altro intermediario. Per tal modo l'esercizio del diritto di ricorso non è assoggettato ad alcuna formalità solenne; basta che la protesta giunga alla Prefettura nel termine legale, perchè il Consiglio di Prefettura ne sia validamente informato. »

Digitized by Google

ART. 8. — Sulle proteste relative alla elezione dei delegati o dei supplenti viene giudicato, salvo ricorso al Consiglio di Stato, dal Consiglio di Prefettura, e nelle Colonie dal Consiglio privato (1).

I delegati, l'elezione dei quali venga annullata perchè mancanti di qualcuna delle condizioni richieste dalla legge o per vizio di forma, sono sostituiti dai supplenti.

In caso d'annullamento dell'elezione di un delegato o di un supplente, come nel caso di rifiuto o di morte di uno o dell'altro dopo la loro accettazione, si procede alle nuove elezioni dal Consiglio comunale, nel giorno stabilito da un decreto del Prefetto.

Può accadere ed è accaduto che il Senato deliberi sulla validità delle

(1) Il Consiglio di Prefettura deve giudicare sui reclami contro la nomina dei delegati, nella forma tracciata dal decreto 12 luglio 1865, ma, vista l'urgenza, può fissare immediatamente il giorno d'udienza e notificarlo alle parti, contemporaneamente all'avviso della istanza (C. I. 10 ottobre 1878 e 11 dicembre 1884).

Risulta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che un Consiglio di Prefettura che dovesse annullare l'elezione di un supplente come semplice conseguenza dell'annullamento della elezione del delegato e senza che sia stato prodotto alcun gravame contro l'elezione del supplente, giudicherebbe malamente, e la sua decisione sarebbe riformata, mantenendo il Consiglio di Stato l'elezione del supplente (D. Consiglio di Stato 26 dicembre 1878).

È importantissimo che i Consigli di Prefettura giudichino entro breve termine sulle proteste loro indirizzate, affinchè il Consiglio comunale possa essere in grado, se sia il caso, di designare nuovi delegati prima del giorno della riunione del collegio senatoriale; ma, se sia annullata soltanto l'elezione del delegato, il supplente che ha accettato prende il suo posto e non v'ha luogo a convocazione del Consiglio comunale per procedere alla sua sostituzione.

Sul ricorso al Consiglio di Stato viene giudicato senza spese e senza ministero d'avvocato. In seguito alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, i ricorsi contro le decisioni dei Consigli di Prefettura debbono essere proposti giusta le regole tracciate dai §§ 1 a 6 dell'art. 40 della legge municipale 5 aprile 1884, che prescrivono il deposito della richiesta al segretariato della Prefettura e della Sottoprefettura. Il ricorso presentato direttamente al Consiglio di Stato non sarebbe accoglibile (D. 9 gennaio 1885).

Dalla decisione del Consiglio di Stato sembra risultare anche che il termine per interporre appello non sia che di un mese, giusta l'art. 40 succitato della legge comunale 5 aprile 1884. Però la circolare del Ministro dell'interno 11 dicembre 1884 dice nettamente: « La legge non avendo fissato il termine speciale per il ricorso, l'appello dinanzi al Consiglio di Stato, giusta la regola generale, è ammissibile durante tre mesi dal giorno in cui gli interessati hanno avuto cognizione della decisione del Consiglio di Prefettura ». Finalmente, poichè le regole tracciate dall'art. 40 vennero dichiarate applicabili all'elezione dei delegati, si è concluso che il ricorso ha effetto sospensivo. Ma la circolare sovracitata decide il contrario e ricorda ai Prefetti che essi non debbono preoccuparsi delle contestazioni in corso durante le operazioni elettorali. Certo è che l'effetto sospensivo del ricorso, in moltissimi casi, avrebbe per conseguenza di far prendere parte alla elezione dei Senatori, delegati, la cui elezione sarebbe stata annullata dal Consiglio di Prefettura. Raramente accadde infatti che il ricorso possa essere giudicato prima della riunione del collegio senatoriale.

Digitized by Google

operazioni di un collegio senatoriale, prima che il Consiglio di Stato abbia statuito sovra il ricorso dei cittadini protestanti contro l'elezione dei delegati che hanno preso parte a quelle operazioni. In tal caso, il Consiglio di Stato considera il ricorso come inefficace, onde non v'ha più luogo a decisione, a meno che uno dei senatori eletti non si trovi nel caso di opzione previsto dall'art. 22 della legge 2 agosto 1875. Tale giurisprudenza è stabilita da due decisioni per il primo caso e da una decisione per il secondo.

I Caso. — Considerando che, nella sua seduta 31 gennaio 1885, il Senato ha convalidato l'elezione del senatore eletto nel dipartimento di Lot-et-Garonne il 25 gennaio 1885 e che questi non si trova nel caso di opzione previsto dall'art. 22 della legge 2 agosto 1875; che, per tal modo, al ricorso del signor Boissonneau è mancato lo scopo ..... non v'ha luogo a decidere (D. del 20 gennaio 1882 e 6 febbraio 1885).

II Caso. — Considerando che, nella seduta del 14 gennaio 1882, il Senato ha convalidato le elezioni dei senatori eletti nel dipartimento della Senna, e uno di essi, nominato in diversi dipartimenti, si trova nel caso di opzione previsto dall'art. 22 della legge 2 agosto 1875; che, in seguito a tale opzione, si doveva procedere a nuove elezioni nel dipartimento della Senna, e lo stesso corpo elettorale doveva essere convocato in applicazione dell'art. 22 della legge succitato; che quindi è il caso di decidere sopra il ricorso ..... (D. 20 gennaio 1882).

497. Il ricorso pertanto non è sospensivo. Nella seduta del 21 novembre 1878, in occasione del primo rinnovamento del Senato, l'on. Tailhand domandò che il Ministro dell'interno affrettasse il giudizio delle istanze pendenti tanto dinanzi al Consiglio di Prefettura che al Consiglio di Stato. Dopo essersi impegnato a nulla tralasciare, perchè le decisioni di prima istanza e d'appello venissero rapidamente pronunciate, l'on. De Marcère, Ministro dell'interno, fece le seguenti osservazioni, che determinano la posizione giuridica in caso di proteste contro l'elezione dei delegati:

È noto a voi come la legge abbia prevedute queste difficoltà e come sia espressamente indicato così nella legge, il testo della quale è preciso, come nella relazione, che spetta al Governo completare il Collegio senatoriale, nel caso in cui il Consiglio di Prefettura dovesse annullare l'elezione di un delegato o di un suo supplente, e che fosse sporto un reclamo innanzi al Consiglio di Stato. Non essendo il reclamo sospensivo, il Prefetto ha il diritto di convocare il Consiglio comunale e di far procedere ad una nuova elezione di delegati, onde il Collegio senatoriale, nel giorno dell'elezione, si trovi completo.

Per tal modo, in ogni caso, voi potete essere sicuri che l'elezione dei senatori avrà luogo nelle condizioni da voi desiderate. Il relatore ha pure previsto il caso in cui il ricorso presentato al Consiglio di Stato, non venga deciso che dopo la elezione senatoriale. Il relatore ha spiegato nella sua relazione, e nessuna osservazione venne fatta in proposito al momento della discussione dinanzi all'Assemblea nazionale, che il Senato, in tal caso, al momento della verifica dei poteri, dovrebbe apprezzare se la decisione posteriore del Consiglio di Stato porti l'effetto d'invalidare l'elezione senatoriale (1).

(1) Quando il Senato ha pronunciata la convalidazione d'un'elezione, prima che il Consiglio di Stato abbia deliberato sui ricorsi riguardanti quell'elezione, il Consiglio non ha più facoltà di decidere (D. del Consiglio di Stato 9 novembre 1878).

Digitized by Google

È noto, d'altro canto, come a termini dell'art. 45 della legge 5 maggio 1855, il Consiglio di Prefettura debba giudicare nel termine di un mese sulle proteste ad esso presentate in materia di elezioni municipali: se non ha pronunciato entro un mese dal ricevimento dei documenti, il reclamo si considera come respinto. I ricorrenti possono reclamare dinanzi al Consiglio di Stato.

Con decisione 27 dicembre 1878, il Consiglio di Stato stabilì che tali disposizioni sono applicabili alle proteste sollevate contro l'elezione dei delegati senatoriali. Se pertanto il Consiglio di Prefettura ha rinviato all'autorità giudiziaria l'esame di una questione pregiudiziale e la decisione del Tribunale civile non è pronunciata che dopo compiuto un mese dal deposito della protesta al Consiglio di Prefettura, la questione deve essere decisa dal Consiglio di Stato e non dal Consiglio di Prefettura (1).

§ 4. — *Delle liste elettorali per la nomina dei deputati.*

498. La sola inscrizione sulle liste elettorali conferisce ai cittadini che *godono* dei loro diritti politici la facoltà di partecipare alle operazioni elettorali. Il diritto di essere inscritto sulla lista elettorale di un Comune si acquista principalmente colla residenza. Un decreto della Costituente del 22 dicembre 1789 aveva fissato ad un anno la durata della residenza richiesta per essere inscritto nel ruolo dei cittadini ammessi a votare nelle assemblee primarie. La Convenzione mantenne la durata di un anno e ne fece un obbligo costituzionale (2); si ritrova lo stesso principio nell'art. 6 della Costituzione 22 frimaio anno VIII. L'art. 3 della legge 5 febbraio 1817 regolò come segue le condizioni del domicilio politico:

Il domicilio politico di ogni francese è nel dipartimento, in cui esso ha il suo domicilio reale. Tuttavia, egli potrà trasferirlo in ogni altro dipartimento, dove paghi imposte dirette, coll'obbligo di farne sei mesi prima espressa dichiarazione dinanzi al Prefetto del dipartimento, dove avrà il suo domicilio attuale ed al Prefetto del dipartimento in cui vorrà trasferirlo. Il trasferimento del domicilio reale o politico non attribuirà l'esercizio del diritto politico per l'elezione dei deputati se non a colui che nei quattro anni antecedenti non l'avrà esercitato in altro dipartimento. Tale eccezione non ha luogo nel caso di scioglimento della Camera.

499. L'art. 10 della legge 19 aprile 1831 riproduceva con qualche modificazione il testo succitato; esso fece specialmente sparire la riserva relativa all'esercizio del diritto politico.

500. L'istituzione del suffragio universale nel 1848 attribuì una notevole importanza alla questione della residenza; l'art. 6 del decreto del Governo

(1) SIREY, 1880, parte II, p. 188.
(2) C. 5 fruttidoro, anno III, art. 17.

Digitized by Google

provvisorio 5 marzo 1848 fissò la durata della residenza obbligatoria a *sei mesi;* questo termine venne mantenuto dall'art. 2 della legge elettorale 15 marzo 1849; ma l'art. 2 della legge 31 maggio 1850 lo portò a *tre anni.* L'art. 13 del decreto organico 2 febbraio 1852 ristabilì i *sei mesi.*

501. Presentemente i deputati vengono nominati dagli elettori inscritti: 1° sulle liste elettorali *comunali,* compilate in esecuzione della legge del 7 luglio 1874 (1); 2° sulla lista elettorale *politica,* chiamata lista complementare (2).

La legge del 7 luglio 1874, coll'art. 5, regolò nel seguente modo il diritto di esser inscritto nella lista degli elettori *comunali:*

Sono iscritti sulla lista degli elettori comunali tutti i cittadini che hanno ventun anni compiuti, godono dei diritti civili e politici e non sono colpiti da nessuna delle incapacità previste dalla legge: 1° che sono nati nel Comune o hanno in esso soddisfatto alla legge di reclutamento, e se non vi abbiano conservato la loro residenza sieno tornati a ristabilirvisi da sei mesi almeno; 2° che anche non essendo nati nel Comune saranno stati ivi inscritti da un anno nel ruolo di una delle contribuzioni dirette o in quello delle prestazioni in natura, e se non risiedono nel Comune abbiano dichiarato di voler esercitare in esso i loro diritti elettorali. Saranno pure inscritti, a termini del presente paragrafo, i componenti la famiglia degli stessi elettori compresi nel ruolo delle prestazioni in natura, quando anche non vi si sieno personalmente tenuti, e gli abitanti che, per ragione d'età o di salute, avranno cessato d'essere sottoposti a questa imposta; 3° che si sieno ammogliati nel Comune e provino di risiedervi da un anno almeno; 4° che, non trovandosi in alcuno dei casi citati, domandino di essere inscritti nella lista elettorale e giustifichino una residenza di due anni consecutivi nel Comune. Essi dovranno dichiarare il luogo e la data della loro nascita; 5° che, in virtù dell'art. 2 del *Trattato di pace* 10 maggio 1871, hanno optato per la nazionalità francese e dichiarato di fissare la loro residenza nel Comune, giusta la legge 19 giugno 1871; 6° che sono costretti ad una residenza obbligatoria nel Comune in qualità di ministri di culti riconosciuti dallo Stato o di funzionari pubblici. Saranno pure inscritti i cittadini, i quali, non riunendo le condizioni d'età e di residenza più sopra indicate, le avranno però prima della chiusura definitiva delle liste. L'assenza dal Comune pel servizio militare non porterà eccezione alle regole più sopra stabilite per la iscrizione sulle liste elettorali.

A termini del paragrafo 1 dell'art. 14 del decreto organico 2 febbraio 1852, i militari in attività di servizio e gli uomini addetti al servizio dei porti e della flotta per la loro immatricolazione sui ruoli dell'iscrizione marittima, sono inscritti sulle liste dei Comuni, *nei quali erano domiciliati prima della loro partenza.* Tale disposizione è generale ed assoluta, e si

(1) Tutti gli elettori *comunali* sono in conseguenza elettori *politici,* ed il fatto d'avere impedito ai primi di prender parte alle operazioni d'un collegio può produrre la nullità delle operazioni stesse (C. D. 8 aprile 1886, elezione dell'on. Fairé). Non avverrebbe così se non vi fosse che la differenza di qualche nome fra la lista municipale e la politica (C. D. 16 giugno 1876, elezione dell'on. Bartoli).

(2) L. O. 30 novembre 1875, art. 1.

Digitized by Google

applica non solo ai militari reggimentati, ma ancora a quelli che fuori del reggimento disimpegnano funzioni puramente militari, quando pure tali funzioni richiedano una residenza fissa e permanente; e s'applica specialmente agli intendenti e sotto-intendenti militari (1), agli ufficiali e sotto-ufficiali dell'amministrazione degli ospitali militari, agli ufficiali o sotto-ufficiali di reclutamento (2).

La condizione di residenza imposta dall'art. 5 della legge 7 luglio 1874 per l'iscrizione sulle liste elettorali è essenziale. Il cittadino, che cessa di risiedere nel Comune dove esercitava i suoi diritti elettorali, non può pretendere di restare inscritto sulla lista elettorale di questo Comune, col pretesto che non ha rinunziato a ritornarvi e che la sua professione lo costringe ad allontanarsene (3).

502. L'iscrizione sulla lista elettorale *politica* viene fatta d'*ufficio*. Questa lista comprende: 1° tutti gli elettori abitanti nel Comune da *sei mesi* almeno; 2° coloro che, non riunendo, al momento della formazione della lista, le condizioni d'età e residenza, debbono però raggiungerle prima della chiusura definitiva (4). L'esercizio delle funzioni di sindaco, ed il pagamento della tassa mobiliare in un Comune non autorizzano l'iscrizione sulla lista elettorale di esso, se l'elettore non vi risieda (5); infatti, è la *residenza* di fatto continuata per sei mesi almeno non il *domicilio* che determina il Comune, nel quale l'elettore dev'essere inscritto (6).

Gli elettori, residenti in Algeria, in una località non eretta a Comune, sono inscritti nella lista elettorale del Comune più vicino (7).

503. La lista politica viene formata in ogni Comune, come la lista municipale, da una Commissione composta del sindaco, di un delegato dell'amministrazione designato dal Prefetto e da un delegato scelto dal Consiglio municipale. Nei Comuni divisi in sezioni elettorali (8), la lista

(1) D. della Corte di cassazione 17 giugno 1868, SIREY, I, 308.
(2) *Ibid.*, 24 maggio e 6 aprile 1865, SIREY, I, 383.
(3) D. della Corte di Cassazione 6 maggio 1878.
(4) D. O. 2 febbraio 1852, art. 13; L. O. 30 novembre 1875, art. 1.
(5) D. della Corte di cassazione 22 aprile 1868, SIREY, I, 344.
(6) *Ibid.*, 13 e 28 marzo 1865, SIREY, I, 383; *Ibid.*, 26 marzo 1867, SIREY, I, 301.
(7) L. O. 30 novembre 1875, art. 20, § 2.
(8) Le sezioni elettorali, a termini dell'art. 3 della legge 14 aprile 1871 e 43 della legge 10 agosto anno stesso, sono stabilite dal Consiglio generale, il quale ogni anno, nella sua sessione ordinaria d'agosto, ne rivede l'elenco. Perciò soltanto a quelle dei Comuni che saranno state oggetto di una decisione del Consiglio generale, tornano applicabili le disposizioni surriferite, poichè venne espressamente dichiarato nella discussione che tali disposizioni non concernono le semplici sezioni di voto stabilite per facilitare lo scrutinio, e che spetta al Prefetto di creare a seconda dei bisogni (C. I. 12 luglio 1874).

Digitized by Google

è formata in ogni sezione da una Commissione composta: 1° del sindaco od aggiunto, o di un consigliere comunale nell'ordine dell'elenco; 2° di un delegato dell'amministrazione designato dal Prefetto ; 3° di un delegato scelto dal Consiglio comunale. Quando il Comune è diviso in più centri, la divisione deve essere fatta in guisa che una sezione elettorale non possa comprendere porzioni di territori appartenenti a vari cantoni.

A Parigi ed a Lione la lista è formata per ogni quartiere o sezione da una Commissione composta del sindaco del circondario o da un aggiunto delegato, del consigliere comunale eletto nel quartiere o sezione e di un elettore designato dal Prefetto del dipartimento. Oltre alle liste speciali di ciascuna sezione o quartiere, viene formata una lista generale degli elettori del Comune per ordine alfabetico. A Parigi ed a Lione questa lista generale viene compilata per circondario (1).

504. Le liste elettorali sono permanenti (2). Quando, per una causa qualunque, si debba procedere alla loro rinnovazione, esse vengono, *dopo* la loro formazione, comunicate e pubblicate; i reclami vengono giudicati giusta le regole più sotto indicate per la revisione annuale.

505. Le liste elettorali formano l'oggetto di una revisione annuale. Dal 1° al 10 gennaio di ogni anno la Commissione incaricata di compilare la lista degli elettori del Comune vi aggiunge i cittadini che riconosca aver acquistate le qualità richieste dalla legge, coloro che acquisteranno le qualità d'età e di residenza *prima* del 1° aprile, e coloro che saranno stati precedentemente omessi, e ne cancella: 1° gli elettori morti; 2° coloro la cui radiazione fu ordinata dall'autorità competente; 3° coloro che hanno perdute le qualità richieste dalla legge; 4° coloro ch'essa riconosca essere stati indebitamente inscritti, sebbene la loro iscrizione non sia stata impugnata. Essa tiene un registro di tutte queste decisioni, nel quale fa menzione dei motivi e dei documenti relativi (3).

506. L'elettore radiato d'ufficio dalla Commissione, o la cui iscrizione venne contestata davanti alla Commissione stessa, viene senza spesa avvertito dal sindaco e può presentare le sue osservazioni.

La decisione della Commissione viene notificata in iscritto alle parti interessate ed al loro domicilio per cura dell'amministrazione comu-

(1) L. O. 30 novembre 1875, art. 1, § IV; L. 7 luglio 1874, art. 1.
(2) B. O. 2 febbraio 1852, art. 18.
(3) D. O. 2 febbraio 1852, art. 18; D. R. 2 febbraio 1852, art. 1.

Digitized by Google

nale (1); le parti possono interporre appello nei cinque giorni dalla notificazione (2).

La giurisprudenza della Corte di cassazione accorda alle parti che non sono state presenti alla discussione dinanzi alla Commissione, ed alle quali quindi la decisione di essa non venne notificata, un termine di venti giorni dalla decisione per interporne l'appello (3).

507. Il prospetto contenente le aggiunte e le cancellazioni fatte dalla Commissione è depositato, non più tardi del 15 gennaio, nella segreteria del Comune, reso ostensibile ad ogni richiedente, con facoltà di copiarlo e riprodurlo a mezzo della stampa. Il giorno stesso in cui si fa il deposito, ne è dato avviso al pubblico (4).

508. Copia del prospetto e del processo verbale constatante l'adempimento delle formalità indicate nel precedente paragrafo, viene contemporaneamente trasmessa al Sotto-prefetto del circondario, il quale l'indirizza entro due giorni colle sue osservazioni al Prefetto del dipartimento. Se il Prefetto ritenga che le formalità ed i termini prescritti dalla legge non siano stati osservati, deve, nel termine dei due giorni dal ricevimento del prospetto, deferire le operazioni della Commissione al Consiglio di Prefettura del dipartimento, il quale delibera entro i tre giorni e fissa, se sia il caso, il termine nel quale le operazioni annullate debbono essere rinnovate (5).

509. Ogni cittadino che sia stato ommesso nella lista, può presentarne reclamo al sindaco. Ogni elettore inscritto in una delle liste della circoscrizione elettorale può reclamare la radiazione o l'inscrizione di chi sia stato indebitamente inscritto od omesso (6). Lo stesso diritto spetta ai Prefetti e Sotto-prefetti. In ogni ufficio comunale v'ha un registro, nel quale sono inscritti i reclami per ordine di data. Il sindaco dà ricevuta dei reclami.

(1) L'art. 21 del Decreto organico 1852 richiedeva l'intervento di un agente giurato; tale condizione non venne ripetuta nella legge del 1874, ma il Ministro dell'interno, colla sua circolare 30 dicembre 1885, invitò i sindaci ad usare per quanto è possibile, come per lo passato, di un agente giurato, affinchè la data della notificazione dalla quale decorre il termine dell'appello sia fissata in modo certo.

(2) L. 7 luglio 1874, art. 4.

(3) C. I. 31 agosto 1874.

(4) D. R. 2 febbraio 1852, art. 2.

(5) *Ibid.*, art. 3.

(6) L'art. 5 della legge 7 luglio 1874 non accorda tale diritto che all'elettore inscritto sulla lista elettorale del Comune. Il diritto è dunque più esteso riguardo alle liste politiche; non è necessario che l'elettore inscritto sovra una delle liste della circoscrizione, figuri anche sulla lista che dà luogo a contestazione (Cass. 13 marzo 1865).

Digitized by Google

Le domande per iscrizione o radiazione debbono essere proposte nel termine di venti giorni dalla pubblicazione delle liste: esse vengono deferite al giudizio delle Commissioni che hanno compilato le liste, alle quali vengono aggiunti due altri delegati del Consiglio comunale. A Parigi ed a Lione vengono aggiunti a tale Commissione, prima di qualsiasi lavoro di revisione, due elettori domiciliati nel quartiere o sezione (1).

510. L'appello contro le decisioni delle Commissioni è proposto dinanzi al giudice di pace del Cantone, mediante semplice dichiarazione fatta al cancelliere: il giudice di pace statuisce su di esso, entro i dieci giorni, senza formalità o spese, dietro semplice avviso notificato tre giorni prima a tutte le parti interessate. Tuttavia, se la domanda a lui proposta implichi la soluzione pregiudiziale d'una questione di stato, egli rinvia le parti dinanzi ai giudici competenti, e fissa un termine breve, nel quale la parte che abbia sollevata la questione pregiudiziale debba giustificare l'adempimento dei propri incombenti (2). In tal caso, si procede giusta gli articoli 855, 856 e 858 del Cod. di procedura (3).

Entro i tre giorni dalla decisione, il giudice di pace dà avviso al Prefetto ed al sindaco degli annullamenti da lui pronunciati (4).

511. La decisione del giudice di pace è pronunciata in ultimo grado di giurisdizione; ma può essere portata dinanzi alla Corte di cassazione. Il ricorso non è ammissibile se non sia proposto nei dieci giorni dalla notificazione della decisione, e non ha effetto sospensivo. Viene proposto mediante semplice istanza dei difensori, nei dieci giorni successivi, e non ha d'uopo di patrocinio d'avvocato alla Corte: su di esso viene giudicato d'urgenza, senza spese o deposito d'ammenda. I documenti e le memorie delle parti sono trasmesse senza spesa dal cancelliere del giudice di pace a quello della Corte di cassazione. I ricorsi in Cassazione sono portati direttamente dinanzi alla Camera civile della Corte di cassazione (5).

512. Nel 31 marzo d'ogni anno, la Commissione compie tutte le rettificazioni regolarmente ordinate, ne trasmette l'elenco al Prefetto e stabilisce

(1) D. R. 2 febbraio 1852, art. 19; L. O. 30 novembre 1875, art. 1; L. 7 luglio 1874, art. 2.

(2) Tutti gli Atti giudiziari in materia elettorale sono esenti dal bollo e dalla tassa di registro. Gli estratti degli atti di nascita necessari a stabilire l'età degli elettori, vengono rilasciati gratuitamente, in carta libera, ad ogni richiedente. Essi portano in fronte l'enunciazione della loro speciale destinazione e non possono servire a scopo diverso (D. O. 2 febbraio 1852, art. 24).

(3) D. O. 2 febbraio 1852, art. 22; L. 7 luglio 1874, art. 3.

(4) D. R. 2 febbraio 1852, art. 6.

(5) D. O. 2 febbraio 1852, art. 23; L. O. 30 novembre 1875, art. 1.

Digitized by Google

definitivamente la lista elettorale del Comune (1). Le liste elettorali sono riunite in un registro e conservate negli archivi del Comune. Ogni elettore può avere comunicazione e copia della lista elettorale (2).

513. La lista elettorale resta quale fu pubblicata fino al 31 di marzo dell'anno seguente, salvo tuttavia le mutazioni che fossero state ordinate da decisioni del giudice di pace, e salvo ancora la radiazione dei nomi degli elettori defunti o privati dei diritti civili, in seguito a sentenze passate in giudicato (3).

514. L'art. 31 del decreto organico 2 febbraio 1852 aveva previsto nei seguenti termini i casi d'iscrizioni fraudolente sulle liste elettorali:

Chi si sia fatto inscrivere sulla lista elettorale allegando falsi nomi o false qualità, o, facendosi inscrivere, avrà occultata un'incapacità prevista dalla legge, od avrà chiesta ed ottenuta l'iscrizione su due o più liste, sarà punito col carcere da un mese ad un anno e colla multa da cento a mille franchi.

Questa disposizione penale venne modificata e completata dall'art. 6 della legge 7 luglio 1874, reso applicabile alle liste elettorali politiche in virtù dell'art. 22 della legge 30 novembre 1875. Quest'articolo è così concepito:

Coloro che, a mezzo di dichiarazioni fraudolente o di certificati falsi, si saranno fatti inscrivere od avranno tentato di farsi inscrivere indebitamente su d'una lista elettorale; coloro che con gli stessi mezzi avranno fatto inscrivere o cancellare, o tentato di far inscrivere o cancellare indebitamente un cittadino; nonchè i complici di tali delitti, saranno punibili colla pena del carcere da sei giorni ad un anno e colla multa da cinquanta a cinquecento franchi. I colpevoli potranno inoltre essere privati per due anni dell'esercizio dei diritti civili. L'art. 463 del Codice penale è applicabile ad ogni caso.

§ 5. — *Delle liste elettorali per la nomina dei senatori.*

515. Queste liste devono comprendere per ordine alfabetico tutti gli elettori senatoriali del dipartimento.

I deputati, i membri del Consiglio generale o dei Consigli di circondario già proclamati dalle Commissioni di revisione, i poteri dei quali non sono ancora stati verificati, sono inscritti sulla lista degli elettori e possono partecipare alla votazione (4). Lo stesso dicasi per i delegati, l'elezione dei quali sia ancora oggetto di un'istanza pendente dinanzi al Consiglio di

(1) D. R. 2 febbraio 1852, art. 7.
(2) L. 7 luglio 1874, art. 4.
(3) D. R. 2 febbraio 1852, art. 8.
(4) L. O. 2 agosto 1875, art. 10.

Digitized by Google

prefettura od al Consiglio di Stato; così il reclamo come il ricorso al Consiglio di Stato non hanno effetto sospensivo (1).

Per evitare le contestazioni che potrebbero sorgere sull'età degli elettori senatoriali, i Prefetti vennero invitati, con una circolare del Ministro dell'interno, in data 10 dicembre 1878, a preparare in precedenza, tanto in base alle liste elettorali depositate in Prefettura, quanto sulle informazioni dei sindaci, una lista speciale, indicante la data della nascita di ciascun componente il collegio senatoriale.

516. La lista è compilata dal Prefetto otto giorni, al più tardi, prima dell'elezione dei senatori, e nelle colonie dal direttore dell'interno; è resa ostensibile a chiunque la richieda, e può essere copiata e pubblicata (2). Sebbene la legge non ne faccia un obbligo, è opportuno che tale lista sia affissa alla porta delle Prefetture e Sottoprefetture.

517. A termini dell'art. 4 della legge 24 febbraio 1875, ogni deputato, consigliere generale, consigliere di circondario o delegato di un Consiglio comunale ha diritto di partecipare alla nomina dei senatori e, per conseguenza, di esser inscritto sulla lista degli elettori senatoriali. Il Prefetto potrebbe tuttavia *omettere* il nome di uno degli elettori contemplati nell'art. 4 succitato, pel motivo che sia incorso in una condanna avente per effetto di privarlo *temporaneamente* dei suoi *diritti politici?* Pare che no, se la condanna sia anteriore alla convalidazione del mandato che gli conferisce il diritto di partecipare alle elezioni senatoriali (3).

(1) Veggasi la relazione fatta all'Assemblea nazionale dall'on. Christophle sul progetto di legge relativo alla elezione dei senatori, a p. 30-31.

(2) Legge org. 2 agosto 1875, art. 9.

(3) Nel 1876 il Prefetto di Valchiusa *omise* d'inscrivere sulla lista degli elettori senatoriali il nome del *Consigliere generale* Guillabert perchè era stato condannato a una pena superiore a un mese di carcere per oltraggi verso un depositario della forza pubblica. Fu chiamato a decidere della protesta relativa il nono ufficio del Senato; Salmon, relatore, ricordò come l'on. Guillabert era stato eletto consigliere sotto il regime della legge 7 agosto 1881, la quale attribuiva ai Consigli generali il diritto di verificare i poteri dei suoi membri. Guillabert era stato convalidato, e soltanto una causa posteriore alla sua elezione avrebbe potuto fargli perdere il suo titolo: e siccome nessun documento autorizzava a ritenere che la condanna da esso incorsa fosse stata posteriore all'elezione, « il suo diritto elettorale, aggiungeva il relatore, è un prezioso accessorio della sua qualità di Consigliere generale e dipende *da questa sola qualità*, onde, finchè è investito di essa, può esercitare il diritto stesso ».

Il Senato convalidò l'elezione senza risolvere la questione, ma l'opinione dell'ufficio sarebbe stata contraria alla decisione del Prefetto.

Digitized by Google

CAPITOLO III.

DELLA ELEGGIBILITÀ

§ 1. — *Preliminari storici.*

518. Il decreto della Costituente 22 dicembre 1879 (1) aveva stabilito che, per esser eleggibile all'Assemblea nazionale, bisognava essere cittadino dell'età di 25 anni, pagare una contribuzione diretta equivalente ad un marco d'argento e possedere inoltre una proprietà fondiaria.

La Costituzione del 14 settembre 1791 fece sparire l'obbligo di un censo speciale; e volle che tutti i cittadini, qualunque fosse il loro stato, professione o contribuzione, potessero esser eletti rappresentanti della nazione (2). Un decreto del 22 dicembre 1790 richiedeva che i componenti dell'Assemblea nazionale fossero scelti in ogni dipartimento fra gli eleggibili del dipartimento stesso. Tale disposizione limitativa della scelta degli elettori venne pure soppressa dalla Costituzione 14 settembre 1791.

519. L'Assemblea costituente non creò ineleggibilità relative; si limitò ad imporre ai funzionari della Casa del re l'obbligo di optare, riservando i rigori dell'ineleggibilità per i suoi propri componenti, i quali non poterono far parte della Legislativa (3), e per i deputati in generale, ai quali applicò la regola seguente:

I membri del Corpo legislativo potranno essere rieletti nella successiva legislatura, ma non potranno esserlo ulteriormente se non *coll'intervallo di una legislatura* (4).

520. A termini dell'art. 28 della Costituzione 24 giugno 1793, « ogni Francese avente l'esercizio dei diritti di cittadino era eleggibile in tutto il territorio della Repubblica », ed ogni Francese a 21 anni compiuti era cittadino. La Convenzione non riprodusse questa misura radicale nella Costituzione dell'anno III. In ordine all'art. 83 di questa Costituzione nessuno poteva esser eletto membro del Consiglio degli Anziani, se non avesse *40 anni compiuti*, se non fosse *ammogliato* o *vedovo*, e domiciliato nel territorio della Repubblica da 15 anni almeno; a termini dell'art. 74, nessuno poteva

(1) Sez. 1, art. 32.
(2) Tit. III, cap. I, sez. 3, art. 3.
(3) D. 16 maggio e 17 giugno 1791.
(4) C. 14 settembre 1791, tit. III, cap. I, sez. 3, § 6.

Digitized by Google

esser eletto membro del Consiglio dei Cinquecento, se non a *30 anni* compiuti e dopo un domicilio di dieci anni sul territorio della Repubblica (1).

521. Con un decreto speciale che porta la data stessa della Costituzione e che è intitolato: « Legge sui mezzi di terminare la rivoluzione », la Convenzione decise che le Assemblee elettorali non potrebbero prendere meno di due terzi dei loro membri per formare il Corpo legislativo. Questa decisione sarebbe rimasta un mero desiderio, se la Convenzione non avesse prese tutte le misure necessarie per forzare la mano degli elettori; e nel **13** fruttidoro anno III (30 agosto 1795), emise una legge, per la quale le Assemblee elettorali dovevano nominare anzitutto i *due terzi* dei membri da mandare al Corpo legislativo da ciascuna di esse, *scegliendoli nella deputazione attuale del loro dipartimento*, o fra i componenti la Convenzione.

Formata la lista di quei due terzi e indipendentemente da esse, ogni Assemblea doveva formarne un'altra supplementare, tripla della stessa, *composta essa pure di componenti la Convenzione.*

L'elezione dell'ultimo terzo non poteva seguire, se non dopo esaurite le operazioni dalla legge prescritte, e, in caso d'insufficienza del risultato degli scrutini per la rielezione di cinquecento membri della Convenzione, questo numero sarebbe stato completato dai rieletti per comporre i due terzi del Corpo legislativo.

Gli elettori non si prestarono a tante precauzioni e non nominarono che 396 convenzionalisti invece di 500. Per conseguenza, nel **4** brumaio dell'anno IV (26 ottobre 1795), i convenzionalisti *rieletti* scelsero fra i convenzionalisti *non rieletti* il numero sufficiente a completare i due terzi dei Consigli (2). Tale misura compromise l'avvenire della Costituzione dell'anno III. I nuovi Consigli, non essendo più che il prolungamento di una vecchia Assemblea, furono tosto in disaccordo col paese; vollero difendersi con mezzi illeciti, onde ebbe origine un'èra di colpi di mano, nella quale ogni partito portò il suo contingente d'illegalità.

522. La Costituzione dell'anno VIII fissò a 40 anni l'età dei senatori, a 30 quella dei deputati, a 25 quella dei tribuni. L'elezione dei deputati e dei tribuni essendo fatta dal Senato, non fu imposta alcun'altra condizione d'eleggibilità all'infuori di quella di far parte della *lista nazionale*. Tuttavia chi usciva dal Corpo legislativo, non poteva rientrarci che dopo un certo intervallo (3).

(1) La condizione di trent'anni d'età non si domandò che a cominciare dall'anno VII; fino a quest'epoca era stata dichiarata sufficiente quella di venticinque.

(2) La procedura di questa elezione venne determinata da una legge speciale in data 30 vendemmiale, anno IV (22 ottobre 1795).

(3) C. 22 frimaio anno VIII (13 dic. 1799), art. 5, 27, 31 e 32.

Digitized by Google

523. L'articolo 38 della Carta 4 giugno 1814 stabilì che niuno sarebbe eleggibile alla Camera dei deputati se non avesse pagato una contribuzione diretta di 1000 fr. e se non avesse raggiunta l'età di *quarant'anni;* inoltre l'art. 42 richiedeva che la *metà* almeno dei deputati di un dipartimento fosse scelta fra gli eleggibili, *aventi il loro domicilio politico nel dipartimento*. L'articolo 8 dell'atto addizionale 22 aprile 1815 ristabilì l'età a 25 *anni* e non fece più parola di censo.

La condizione del censo ricomparve necessariamente coi Borboni; la legge 21 giugno 1820, rese un tale obbligo ancora più oneroso collo stabilire che delle contribuzioni dirette, per gli effetti dell'eleggibilità, non sarebbe tenuto conto che quando la proprietà fondiaria fosse posseduta, la locazione fatta, la patente presa e l'industria patentata esercitata, *almeno un anno prima della convocazione del collegio elettorale*. Le ineleggibilità relative furono poco numerose sotto la Ristorazione. A termini dell'art. 17 della legge 5 febbraio 1817, i prefetti e gli ufficiali generali comandanti le divisioni militari ed i dipartimenti, erano ineleggibili soltanto nel dipartimento nel quale esercitavano le loro funzioni.

524. L'art. 32 della Carta emendata nel 1830 fissava l'età a *trent'anni*, ma l'articolo 37 mantenne l'obbligo di scegliere metà almeno dei deputati fra gli eleggibili domiciliati nel dipartimento. L'art. 59 della legge elettorale 19 aprile 1834 fissò il censo per l'eleggibilità a 500 franchi d'imposta diretta. L'articolo 64 della legge stessa estese le ineleggibilità *relative;* i prefetti, i sottoprefetti, i ricevitori generali, i ricevitori speciali di finanza ed i tesorieri, gli ufficiali generali comandanti le divisioni e suddivisioni militari, i procuratori generali presso le Corti reali, i procuratori del Re, gli agenti delle imposte dirette ed indirette, del demanio, del registro e delle dogane, nei dipartimenti vennero dichiarati ineleggibili nel Collegio elettorale del circondario compreso in tutto o in parte nella sfera delle loro attribuzioni. L'ineleggibilità dura sei mesi dopo la cessazione delle funzioni.

525. L'articolo 7 del decreto del governo provvisorio 5 marzo 1848, dichiarò eleggibili *tutti i Francesi dell'età di* 25 *anni*, i quali avessero il pieno godimento dei diritti civili, cioè tutti coloro che erano in pari tempo elettori.

526. L'art. 26 della Costituzione 4 novembre 1848, stabilì che tutti gli elettori a 25 anni sarebbero eleggibili senza condizione di domicilio; l'art. 27 aggiunse che la legge elettorale avrebbe determinate le cause che potrebbero privare un cittadino del diritto di essere eletto. In esecuzione

Digitized by Google

di questo articolo, la legge 15 marzo 1849 dichiarò i casi d'ineleggibilità assoluta e relativa (1).

527. L'articolo 30 del Decreto organico 2 febbraio 1852, mantenne il principio delle ineleggibilità relative, restringendone però il novero già fissato dalla legge 1849; e dichiarò ineleggibili in tutto o in parte del territorio ove esercitavano le loro attribuzioni i seguenti funzionari:

I Primi Presidenti, i Procuratori Generali, i Presidenti dei Tribunali civili ed i Procuratori della Repubblica; il Comandante superiore della Guardia Nazionale della Senna, il Prefetto di polizia, i Prefetti ed i Sottoprefetti; gli Arcivescovi e Vicari generali; gli Ufficiali generali comandanti le divisioni e suddivisioni militari; i Prefetti marittimi.

528. Il primo decreto del Governo della Difesa nazionale 29 gennaio 1871, stabilì all'art. 4, che per la nomina dell'assemblea l'eleggibilità sarebbe regolata giusta la legge del 1849; ma il secondo decreto del giorno stesso, « considerando che nelle presenti circostanze conveniva lasciare agli elettori tutta l'ampiezza della scelta compatibile con la sincerità elettorale » sospese tutte le ineleggibilità relative, ad eccezione di quelle che riguardano i prefetti e sottoprefetti. In attesa della votazione della legge organica, nel 2 maggio 1871 l'Assemblea fece una legge provvisoria che regolava l'ineleggibilità dei prefetti e sottoprefetti, lasciando sussistere rispetto a loro la sospensione pronunciata col secondo decreto del 29 gennaio di quel medesimo anno.

(1) Per questa legge erano « ineleggibili *relativamente* tutti coloro che avessero avuto rapporti contrattuali od amministrativi col Governo, o fossero suoi dipendenti, quali funzionari civili, militari od ecclesiastici ». L'ineleggibilità relativa perdurava per i sei mesi successivi alla cessazione della causa che l'aveva prodotta.

L'art. 79 della legge 15 marzo 1849, che stabiliva i casi d'ineleggibilità *assoluta* era così concepito: « Non possono essere eletti a rappresentanti del popolo: 1° gli individui privati dei loro diritti civili e politici in seguito a condanna, così a pene afflittive ed infamanti, come a pene infamanti soltanto; 2° coloro ai quali i tribunali in via correzionale abbiano tolto il diritto di voto, di elezione o di eleggibilità, in applicazione della legge; 3° i condannati alla pena del carcere per crimine, giusta l'art. 453 del codice penale; 4° i condannati per furto, falso, abuso di fiducia, sottrazione nella qualità di depositario di denaro pubblico od attentato ai costumi, a norma dell'art. 334 del Codice penale; 5° coloro che sono stati condannati in applicazione degli art. 318, 423 del Codice penale; 6° i condannati per delitto di usura; 7° i *condannati per adulterio;* 8° gli accusati contumaci; 9° gli interdetti e gli inabilitati; 10° i falliti non riabilitati, il fallimento dei quali sia stato dichiarato così dai tribunali francesi come da sentenze pronunciate all'estero, ma esecutive in Francia. Tuttavia il § 3 del presente articolo non è applicabile nè ai condannati politici, nè ai condannati per percosse e ferite, se l'interdizione del diritto di voto, di elezione o di eleggilibità non sia stata, nei casi preveduti dalla legge, pronunciata dalla sentenza di condanna ».

Digitized by Google

§ 2. — *Degli eleggibili alla Camera dei deputati.*

529. A termini dell'art. 6 della legge organica 30 novembre 1875 ogni elettore è eleggibile alla Camera dei deputati, senza condizione di censo, all'età di 25 anni compiuti.

530. Questo articolo deve essere inteso nel senso, che, per essere eleggibile alla Camera dei deputati, basta *godere* del diritto elettorale, senza che sia necessario possederne *l'esercizio*. In altri termini, un candidato non inscritto nelle liste elettorali, ma che riunisca tutte le condizioni di *capacità* richieste per esservi inscritto, all'età di 25 anni compiuti può essere validamente eletto deputato (1).

531. L'articolo 27, del Decreto organico 2 febbraio 1852, dichiarava indegni *d'essere eletti* non soltanto gl'individui colpiti d'incapacità *perpetua*, in virtù dell'art. 15 del decreto stesso ma ancora coloro che fossero colpiti d'incapacità *temporanea* in virtù dell'art. 16. Non essendo stata tale disposizione riprodotta nell'art. 6 della citata legge del 30 novembre 1875, si domanda se l'art. 27 sia anche applicabile agl'individui che colpiti d'incapacità *temporanea* hanno riottenuto il diritto di essere inscritti sulle liste elettorali o per essere spirato il termine legale o per il condono della pena del carcere prima dell'esecuzione della sentenza. Tale questione non venne mai direttamente risolta; tuttavia la Camera dei deputati nella seduta del 6 aprile 1876, dichiarò eleggibile un cittadino contro il quale era stata pronunciata una sentenza importante, a termini dell'articolo 16, l'incapacità temporanea, ma che era stato *graziato prima dell'esecuzione della sentenza stessa*, e che d'altro canto, posteriormente alla grazia, era stato eletto ed ammesso quale membro di un consiglio generale.

532. L'art. 21 del Codice civile stabilisce che ogni francese, il quale senza *autorizzazione* del governo presti servizio militare all'estero, perde per ciò solo la sua *qualità* di francese.

Devesi perciò considerare come ineleggibile un cittadino che abbia prestato servizio all'estero, essendo minore, *senza autorizzazione*, che però ha soddisfatto all'obbligo di *leva* e che finalmente ha dato le dimissioni piuttosto che accettare un grado che avrebbe importato all'estero la *naturalizzazione*. Tale questione venne risoluta negativamente dalla Camera dei deputati nel 12 gennaio 1844 (elezione di L. de Sieyès).

(1) In tal modo venne giudicato dal Corpo legislativo nella seduta del 19 novembre 1863 (elezione dell'on. Welles de Lavalette) e in quella del 24 dicembre 1869 (elezione dell'on. Esquiros).

Digitized by Google

533. Il cittadino francese che ha prestato servizio militare all'estero essendo *maggiorenne*, se venga eletto deputato, deve presentare alla Camera l'*autorizzazione* del Governo francese, oppure basta la sua dichiarazione se venga anche appoggiata dal testo della legge straniera, il quale stabilisca la presunzione che sia stata accordata l'autorizzazione stessa? Tale questione venne discussa alla Camera dei deputati nel 29 maggio 1876, a proposito della elezione del principe di Lucinge, la cui elezione fu annullata.

534. L'età e la nazionalità possono essere sufficientemente stabilite con atti di notorietà (1), a mezzo dell'esercizio delle funzioni di Sindaco (2), a mezzo della qualità di Consigliere generale (3), mediante l'iscrizione nell'albo degli avvocati di Parigi (4). Il titolo di ex-ministro non dispensa sempre il candidato eletto per la prima volta dall'obbligo di giustificare le condizioni di età e di nazionalità (5).

535. Non sembra che la Camera abbia mai rinviato all'esame dei tribunali le questioni relative allo Stato civile, concernenti la verificazione dei poteri. L'ufficio incaricato di esaminare i documenti dell'elezione, e l'Assemblea stessa giudicano sovranamente la questione senza essere tenuti a render conto dei motivi della loro decisione. Tuttavia è fuori di dubbio, che, se un ufficio non trovi sufficienti le addotte giustificazioni dell'età e nazionalità dell'eletto, possa soprassedere a fare la sua relazione finchè l'eletto si sia messo in regola dinanzi ai tribunali ed abbia potuto stabilire il proprio stato civile in base a documenti assolutamente certi. Nel 1839 la minoranza dell'ufficio incaricato della verifica dei poteri dell'onor. Emilio de Girardin, la nazionalità del quale era contestata, aveva proposto di aggiornare la convalidazione fino a che l'eletto avesse completati i documenti da lui presentati. La maggioranza dell'ufficio aveva ritenuto partito migliore pronunciare l'immediata ammissione, essendo stabilito che si trattava di una semplice questione di forma, che tutte le presunzioni stavano in favore dell'eletto e che di già l'on. de Girardin era stato altre tre volte ammesso quale deputato. Contro tali conclusioni, l'elezione venne annullata dalla Camera (6).

536. La legge impone la condizione dell'età di 25 anni *compiuti:* tale condizione deve essere *compiuta nel giorno dell'elezione.* Il candidato che

(1) A. N. 4 maggio e 26 settembre 1848.
(2) C. L. 25 novembre 1852.
(3) C. L. 5 marzo 1860; C. D. 9 e 10 marzo 1876.
(4) C. L. 6 marzo 1854.
(5) C. L. 2 luglio 1869.
(6) C. D. 13 aprile 1839.

Digitized by Google

non avesse 25 anni compiuti nel giorno dell'elezione, sebbene li compisse prima del giorno della *verificazione dei poteri*, non sarebbe validamente eletto e la sua elezione dovrebbe essere annullata (1).

537. L'ineleggibilità di un candidato non può risultare che dal testo formale della legge ed è la conseguenza di una condizione legale, che non potrebbe dar luogo a nessuna discussione. Perciò il fatto d'aver preso parte ad un governo rivoluzionario non costituisce una causa di ineleggibilità o d'indegnità, se tale fatto non sia seguìto da una condanna o quanto meno da un processo condotto al punto di mettere il candidato nella condizione legale di un accusato in contumacia (2).

538. Similmente un individuo condannato al carcere per aver portato indebitamente le insegne della Legione d'Onore può essere eletto, e l'ufficio incaricato di esaminare i documenti non deve porre la questione della indegnità personale, perchè il delitto che cagionò la condanna non è uno di quelli annoverati nell'art. 15 del decreto organico 2 febbraio 1852; ma tale circostanza può indurre la Camera ad usare del suo potere discrezionale e a giudicare più severamente quei fatti elettorali che in qualche modo potessero interessare la sincerità dello scrutinio (3).

539. L'art. 5 della legge 27 luglio 1872 ha tolto il diritto di voto a tutti i militari presenti al corpo; questa stessa interdizione è stata riprodotta nell'art. 2 della legge organica 30 novembre 1875. Il legislatore, in conseguenza di questo principio, ha stabilito che sieno ineleggibili alla Camera dei deputati i militari ed i marinai. L'art. 7 della legge 30 novembre 1875 si pronunciò nel modo seguente intorno a questo caso speciale di ineleggibilità:

Nessun militare o marinaio faciente parte delle armi attive di terra o di mare, potrà, qualunque sia il suo grado od ufficio, essere eletto membro della Camera dei deputati. Tale disposizione si applica ai militari e ai marinai, che si trovano in disponibilità o non sono in servizio attivo, ma non si estende nè agli ufficiali collocati nella seconda sezione del quadro dello Stato maggiore generale, nè a coloro i quali, mantenuti nella sezione prima per aver avuto il comando in capo in tempo di guerra, abbiano cessato di essere impiegati attivamente, nè agli ufficiali, i quali, avendo diritti acquisiti al ritiro, sieno inviati o lasciati presso le loro famiglie, aspettando la liquidazione della loro pensione. La decisione, per mezzo della

(1) C. L. 3 dicembre 1857. L'art. 59 della legge elettorale 19 aprile 1831 portava: « Nessuno sarà eleggibile a deputato, se, nel *giorno della sua elezione*, non abbia compiuto i trent'anni.

(2) Relazione dell'on. Baragnon, sull'elezione dell'on. Ranc. Seduta dell'assemblea nazionale 14 giugno 1873.

(3) C. L. 28 febbraio 1859.

Digitized by Google

quale l'ufficiale sarà stato ammesso a far valere i proprii diritti al ritiro, diventerà, in tal caso, irrevocabile. La disposizione contenuta nel primo paragrafo del presente articolo non si applica alla riserva dell'esercito attivo, nè all'esercito territoriale.

540. L'articolo 12 della legge organica 30 novembre 1875 rimise in vigore la maggior parte delle ineleggibilità *relative* create nel 1849; questo articolo è così concepito:

Non possono esser eletti nel circondario o nella colonia che sono compresi in tutto od in parte nella cerchia delle loro attribuzioni, durante l'esercizio delle loro funzioni e per i sei mesi successivi alla cessazione delle medesime in seguito a dimissione, destituzione, cangiamento di residenza, o per qualsiasi altra causa: 1° i Primi Presidenti, i Presidenti ed i funzionari del Pubblico Ministero delle Corti d'appello; 2° i Presidenti, Vicepresidenti, Giudici titolari, Giudici d'istruzione e funzionari del Pubblico Ministero dei Tribunali di prima istanza; 3° il Prefetto di polizia, i Prefetti ed i Segretari generali delle Prefetture, i Governatori, Direttori dell'interno e i Segretari generali delle colonie; 4° gli ingegneri in capo e quelli di circondario, gli agenti viaggiatori in capo, e di circondario; 5° i rettori ed ispettori d'Accademia; 6° gli ispettori delle scuole primarie; 7° gli Arcivescovi, Vescovi ed i Vicari generali; 8° i tesorieri pagatori generali ed i ricevitori speciali di finanza; 9° i Direttori delle imposte dirette ed indirette, del registro, dei demani e delle imposte; 10° i Conservatori ed ispettori delle foreste.

I Sottoprefetti non possono esser eletti in nessuno dei circondari del dipartimento, nel quale esercitano le loro funzioni.

541. Si è più volte fatta questione se un deputato non dimissionario possa, durante l'esercizio del suo mandato, presentarsi candidato in una circoscrizione diversa da quella che rappresenta, ed essere validamente eletto. Nel 1820 l'on. de Saint-Cricq, già deputato di Seine-et-Marne, si era portato candidato nei Bassi-Pirenei ed era stato eletto. L'elezione venne contestata in seno all'ufficio che doveva esaminarla per la convalidazione, sostenendosi che un deputato non può essere eleggibile se non dopo aver data la dimissione dal suo primo mandato. Però la maggioranza dell'ufficio non accolse tale dottrina, non potendo la Camera, secondo il relatore dell'ufficio stesso, creare incapacità dalla legge non stabilite. Alla Camera venne sostenuta l'opinione della minoranza dell'ufficio, adducendosi che il contratto di mandato che viene posto in essere mediante l'elezione, come non può essere annullato dai mandanti, non lo deve essere dal mandatario. L'on. de Saint-Cricq osservò come, dire che un *eletto non è eleggibile*, non è una soluzione; fra gli ineleggibili per la loro condizione personale, la legge non ha posto gli eletti, e nulla può aggiungersi alla legge. In Inghilterra, la qualità di membro della Camera dei Comuni non osta alla elezione dello stesso deputato per parte di un altro collegio, ma dà luogo ad una nuova elezione da parte del Collegio che l'aveva prima nominato. Contro le conclusioni dell'ufficio, la Camera annullò l'elezione di de Saint-Cricq.

Digitized by Google

542. Un caso simile si verificò al Corpo legislativo nel 1866; ma l'on. Larrabure, di cui si trattava, avea mandata la sua dimissione al presidente. Si sostenne nell'ufficio che la dimissione non era valida per non essere stata comunicata al Corpo legislativo, ma tutti furono unanimi nel ritenere valida l'elezione dell'on. Larrabure, quando pure non fosse stata valida la dimissione, e la elezione venne convalidata (1).

543. Presentemente non si contesta più ad un senatore o deputato il diritto di portarsi candidato innanzi d'avere rassegnato il primo mandato. Così il signor Thiers, eletto senatore dell'Alto-Reno il 20 gennaio 1866, venne anche nominato deputato della Senna il 20 febbraio successivo, e la sua elezione venne convalidata da ambedue le Camere senza difficoltà. L'on. Massot, deputato dei Pirenei-Orientali, si portò candidato al Senato nello stesso Dipartimento il 2 dicembre 1877; la sua elezione venne convalidata dal Senato l'8 dicembre, e nel giorno stesso egli inviò la sua dimissione da deputato al presidente della Camera dei deputati.

§ 3. — *Degli eleggibili al Senato.*

544. Nessuno può essere eletto senatore se non sia cittadino francese, non abbia l'età di *40 anni* almeno e non goda dei diritti civili e politici (2). Conseguentemente ogni individuo *incapace* di essere elettore per la nomina dei deputati sarebbe pure *incapace di essere eletto senatore* (3).

545. L'età è sufficientemente stabilita dal fatto che l'eletto abbia seduto per più di quindici anni in una Camera precedente (4), o eserciti funzioni pubbliche alle quali le norme della gerarchia militare ed amministrativa non permettano di giungere prima dei 40 anni (5).

546. Le ineleggibilità *relative* di certi funzionari nella cerchia delle loro attribuzioni non sono meno estese pel Senato che per la Camera dei deputati, e sono regolate dall'art. 21 della legge organica 2 agosto 1875, il quale è così concepito:

Non possono esser eletti dal dipartimento o dalla colonia compresi in tutto od in parte nella cerchia di loro competenza, durante l'esercizio delle loro funzioni, ed i sei mesi successivi alla cessazione di esse per dimissione, destituzione, cangia-

(1) C. L. 29 gennaio 1866.
(2) L. C. 24 febbraio 1875, art. 3.
(3) L. O. 2 agosto 1875, art. 27.
(4) S. 9 marzo 1876 (elez. degli on. Toupet des Vignes, de Veauce, ecc.).
(5) S. 9 marzo 1876 (elez. del generale Espivent de la Villeboisnet e dell'onorevole Lavrignais).

Digitized by Google

mento di residenza o qualsiasi altra causa: 1° i Primi Presidenti, i Presidenti ed i Rappresentanti del Pubblico Ministero presso le Corti d'appello; 2° i Presidenti, i Vicepresidenti, i Giudici d'istruzione ed i Rappresentanti del Pubblico Ministero presso i Tribunali di prima istanza; 3° il Prefetto di polizia, i Prefetti, i Sottoprefetti, i Segretari generali delle Prefetture, i Governatori Direttori dell'interno e Segretari generali delle colonie (1); 4° gli Ingegneri in capo (2) e di circondario e gli Agenti viaggiatori in capo e di circondario; 5° i Rettori ed Ispettori d'Accademia; 6° gli Ispettori delle scuole primarie; 7° gli Arcivescovi, Vescovi e Vicari generali; 8° gli Ufficiali di tutti i gradi delle armi di terra e di mare (3); 9° gl'Intendenti di divisione ed i Sotto-Intendenti militari; 10° i Tesorieri pagatori generali ed i Ricevitori speciali di finanza; 11° i Direttori delle imposte dirette ed indirette del registro, dei demani e delle imposte; 12° i Conservatori e gli Ispettori delle foreste.

L'art. 5 della legge 9 dicembre 1884 ha disposto inoltre:

I militari delle armi di terra e di mare non possono esser eletti senatori.

Sono eccettuati da tale disposizione: 1° i Marescialli di Francia e gli Ammiragli; 2° gli Ufficiali generali mantenuti senza limite d'età nella prima sezione del quadro dello Stato maggiore generale, e non provvisti di comando; 3° gli Ufficiali generali od assimilati, collocati nella seconda sezione del quadro dello Stato maggiore generale; 4° i militari delle armi di terra e di mare appartenenti tanto alla riserva dell'esercito attivo, quanto all'esercito territoriale.

Da un precedente che sarà esposto al capitolo *Della verificazione dei poteri*, risulta: 1° che un cittadino colpito da condanne le quali importino, a termini di legge, ineleggibilità assoluta, può portarsi candidato; 2° che gli uffici dei collegi elettorali e le Commissioni di revisione devono calcolare i voti ottenuti da un tal candidato e proclamarlo eletto se abbia ottenuto la maggioranza richiesta; 3° che la Camera statuisce in via sovrana sulla eleggibilità.

(1) Le proibizioni stabilite dall'art. 21 si applicano nelle colonie ai governatori e a tutti i cittadini che coprano una carica corrispondente ad una di quelle annoverate nel presente articolo (*Rel. dell'on. Christophle*, pag. 42).

(2) In questa disposizione non sono compresi gli ingegneri in capo che esercitano un controllo d'una cerchia assai estesa. Essi sono ineleggibili soltanto nel dipartimento dove hanno il loro domicilio (*Ibid.*).

(3) In questa categoria sono compresi i prefetti marittimi (Osserv. dell'onorevole Guardasigilli nella seduta 27 luglio 1875).

L'ineleggibilità non si riferisce soltanto agli ufficiali generali comandanti le divisioni e le suddivisioni militari, ma a tutti gli ufficiali dell'esercito di terra, purchè abbiano un comando in una circoscrizione determinata (*Rel. dell'on. Christophle*, pag. 42).

Digitized by Google

CAPITOLO IV.

DELLE CANDIDATURE POLITICHE

§ 1. — *Dei mezzi leciti.*

547. I candidati si fanno conoscere dagli elettori sviluppando il loro programma nelle riunioni pubbliche o nelle private, pubblicando professioni di fede, lettere, circolari, che si fanno distribuire per la posta o in qualunque altra maniera.

Le riunioni pubbliche elettorali per la nomina dei deputati possono esser tenute senza autorizzazione preventiva, sin dal giorno della promulgazione del decreto di convocazione del Collegio, secondo le norme della legge del 30 giugno 1881 (1).

(1) La legge 30 giugno, (che era stata proposta alla Camera dagli onorevoli L. Legrand, Naquet, L. Blanc), sulla libertà di riunione è la seguente:

ART. 1. — Le riunioni pubbliche sono libere. Esse possono aver luogo senza autorizzazione preventiva, alle condizioni prescritte dagli articoli seguenti.

ART. 2. — Ogni riunione pubblica sarà preceduta da una dichiarazione indicante il giorno e l'ora della medesima. Tale dichiarazione sarà firmata da due persone almeno, una delle quali sia domiciliata nel Comune in cui la riunione deve aver luogo. I dichiaranti dovranno godere dei loro diritti civili e politici e la dichiarazione indicherà il loro nome e domicilio. Le dichiarazioni sono fatte: per Parigi, al Prefetto di polizia; nei capoluoghi di dipartimento al Prefetto; nei capoluoghi di circondario al Sottoprefetto, e negli altri Comuni al Sindaco. — Sarà data immediata ricevuta della dichiarazione. — Nel caso in cui il dichiarante non abbia potuto ottenere la ricevuta, l'impedimento o il rifiuto di darla potrà essere constatato da un atto estragiudiziale o da un attestato firmato da due cittadini domiciliati nel Comune. La ricevuta o l'atto che ne terrà luogo constaterà l'ora della dichiarazione. La riunione non può aver luogo che dopo ventiquattro ore almeno.

ART. 3. — Tale termine sarà ridotto a due ore per le riunioni pubbliche elettorali previste dall'art. 5, quando siano tenute nel periodo compreso tra il decreto o la decisione di convocazione del collegio elettorale ed il giorno dell'elezione esclusivamente. — La riunione potrà aver luogo nel giorno stesso del voto se trattisi di elezioni che importino parecchi scrutini nello stesso giorno. — La riunione potrà in tal caso seguire immediatamente dopo la dichiarazione.

ART. 4. — La dichiarazione farà conoscere se la dichiarazione abbia per oggetto una conferenza, una discussione pubblica o se costituisca una riunione elettorale prevista dall'articolo seguente.

ART. 5. — La riunione elettorale è quella che si propone di scegliere o sentire i candidati a funzioni pubbliche elettive ed alla quale non possano assistere che gli elettori della circoscrizione, i candidati, i membri delle due Camere ed il mandatario di ogni candidato.

ART. 6. — Le riunioni non possono essere tenute sulle vie pubbliche, nè prolungarsi al di là delle 11 ore di sera; tuttavia, nei luoghi dove la chiusura degli

Digitized by Google

548. I candidati all'una e all'altra Camera possono, come ogni altro cittadino, convocare riunioni private, le quali per l'inviolabilità del domicilio, non potranno essere sottoposte ad alcuna sorveglianza amministrativa. Il signor M. Vuitry, Presidente del Consiglio di Stato, diceva nella seduta

stabilimenti pubblici ha luogo più tardi, esse potranno prolungarsi fino all'ora fissata per la chiusura degli stabilimenti.

ART. 7. — I *Clubs* restano vietati.

ART. 8. — Ogni riunione deve avere una presidenza composta di tre persone almeno, la quale è incaricata di mantenere l'ordine, d'impedire ogni violazione delle leggi, di conservare alla riunione il carattere attribuitole dalla dichiarazione; di vietare ogni discorso contrario all'ordine pubblico ed ai buoni costumi o contenente provocazione ad un atto qualificato crimine o delitto. — I componenti la presidenza se non siano designati dai firmatari della dichiarazione saranno eletti dall'assemblea. — I componenti la presidenza, e fino alla costituzione di essa i firmatari della dichiarazione di essa, sono responsabili delle infrazioni degli articoli 6, 7 e 8 della presente legge.

ART. 9. — Il Prefetto di polizia a Parigi, e nei dipartimenti il Prefetto, Sottoprefetto o il Sindaco, può delegare un funzionario dell'ordine amministrativo o giudiziario onde assista alla riunione. — Egli ha il diritto di scegliere il proprio posto. Nulla è innovato circa alle disposizioni dell'art. 3 della legge 16-24 agosto 1790 (1), dell'art. 9 della legge 19-22 luglio 1791 (2) e degli art. 9-15 della legge 18 luglio 1837 (3). — Tuttavia il diritto di scioglimento non dovrà essere esercitato dal rappresentante della autorità se non dietro richiesta della presidenza o se avvengano collisioni o vie di fatto.

ART. 10. — Ogni violazione delle disposizioni della presente legge sarà punita con pene di semplice polizia senza procedimento per crimini o delitti che potessero essere commessi nelle riunioni.

ART. 11. — L'art. 463 del Codice penale è applicabile alle contravvenzioni prevedute dalla presente legge. L'azione pubblica e privata si prescrive in sei mesi.

ART. 12. — Il decreto 28 luglio 1848 resta abrogato, tranne l'art. 13, che vieta le società segrete. Restano pure abrogati: il decreto 25 marzo 1852; la legge 6-10 giugno 1868, ed ogni disposizione contraria alla presente legge.

ART. 13. — La presente legge è applicabile alle colonie che hanno una rappresentanza in Parlamento.

(1) L'articolo 3 della legge 24 agosto 1790 essendo stato abrogato dalla legge 5 aprile 1884, bisogna riferirsi ai brani seguenti dell'articolo 97 di quest'ultima legge:

ART. 97. — La polizia municipale ha per scopo di tutelare la sicurezza e la salute pubblica. Ad essa spetta in special modo...; 2° La cura di reprimere tutti gli attentati alla pubblica tranquillità, come le risse e le dispute accompagnate da sommosse nelle strade, i tumulti suscitati nei luoghi di pubblica riunione, gli attruppamenti, gli schiamazzi e assembramenti notturni che turbino il riposo dei cittadini e tutti gli atti che possano compromettere la tranquillità pubblica; 3° il mantenimento del buon ordine nei luoghi ove si radunano molte persone, come fiere, mercati, feste e cerimonie pubbliche, spettacoli, giuochi, caffè, chiese ed altri luoghi pubblici.

(2) ART. 9. — Nei luoghi in cui ognuno è ammesso indistintamente, come i caffè, bettole, botteghe ed altri, gli ufficiali di polizia potranno sempre entrare, tanto per prendere cognizione dei disordini e contravvenzioni ai regolamenti, quanto per verificare i pesi e le misure, il titolo delle materie d'oro e d'argento e la salubrità dei commestibili e medicamenti.

(3) La legge del 18 luglio 1837 venne abrogata dalla legge 5 aprile 1884, gli art. 89, 92 e 85 della quale riprodussero testualmente gli art. 9 e 15 suaccennati.

ART. 92. — Il Sindaco è incaricato, sotto l'autorità dell'amministrazione superiore: 1° della pubblicazione ed esecuzione delle leggi e regolamenti; 2° della esecuzione delle misure di sicurezza generale; 3° delle funzioni generali ad esso attribuite dalla legge.

ART. 85. — Nel caso in cui il Sindaco rifiutasse o fosse negligente nel fare uno degli atti imposti dalla legge, il Prefetto, dopo avernelo richiesto, potrà procedervi d'ufficio direttamente o col mezzo di un delegato speciale.

Digitized by Google

del Corpo legislativo del 1° aprile 1865: ciascun cittadino ha diritto, nel momento della elezione, di riunire in casa sua, o in qualunque altro luogo privato, gli elettori per intendersi e consultarsi tra loro sulla scelta da farsi. Un candidato ha diritto di riunire gli elettori in un luogo privato, purchè non alteri il carattere di riunione non pubblica (1). Se vuole mettersi d'accordo con gli elettori di cui sollecita il suffragio, gli è permesso di tenere liberamente delle riunioni elettorali preparatorie, senza l'intervento dell'amministrazione e dell'autorità.

549. Una candidatura può manifestarsi ed essere propagata con tutti i mezzi di pubblicità, coi giornali, con affissi, e con distribuzioni di professioni di fede e di circolari.

Le leggi sulla stampa di tutti i paesi usarono verso i candidati, del pari che per le loro pubblicazioni e dichiarazioni, la più grande larghezza.

Durante i venti giorni che precedono le elezioni, le circolari e professioni di fede firmate dai candidati, potranno, dopo esser state deposte all'ufficio del procuratore della Repubblica, venir affisse e distribuite senza bisogno d'autorizzazione dell'autorità municipale (2).

Durante il periodo elettorale le circolari e professioni di fede firmate dai candidati, gli avvisi e i manifesti elettorali firmati da uno o più elettori, potranno, previo deposito, ecc., esser affissi e distribuiti senza preventiva autorizzazione (3).

Le professioni di fede, circolari e manifesti elettorali potranno essere affissi su tutti gli edifizi pubblici, eccetto quelli consacrati al culto, e specialmente nelle vicinanze delle sale elettorali (4).

550. I manifesti elettorali d'un candidato contenenti la sua professione di fede, una circolare da lui firmata o il suo nome soltanto sono, parimente

(1) Il domicilio perde il suo carattere di *privato*, come le riunioni che vi si tengono, quando viene *aperto al pubblico;* e la prova che la riunione tenuta nel domicilio di un cittadino fu, nonostante il fatto di una convocazione col mezzo di biglietti d'invito, realmente accessibile al pubblico, risulta sufficientemente dall'essere stati questi biglietti distribuiti con grandissima facilità, per esempio *per la pubblica via*, al *primo venuto*, *a chiunque ne richiese*, e dal fatto che un solo biglietto serviva a più persone per entrare nel luogo dove si teneva quella riunione (Cassaz. 9 gennaio 1869, *Raccolta periodica* di Dalloz, 1869, 1ª parte, pag. 113).

Una riunione dovrà essere ritenuta *pubblica*, non ostante la precauzione che fu presa di richiedere dagli intervenuti biglietti d'invito, quando questi biglietti, stampati in un gran numero di esemplari (1300 nel caso), furono firmati *in bianco* e anticipatamente dalla persona che ha prestato il locale e che non era che l'organizzatore apparente della riunione, poi distribuiti in gran numero, *senza alcun controllo di lui*, nell'ufficio di un giornale, *a tutti coloro che si presentarono a chiederne* (Cassaz. 4 giugno 1869, Dalloz, *Racc. period.*, 1869, parte 1ª, pag. 391).

(2) Legge francese 21 aprile 1849, modif. della legge 10 luglio 1850, art. 3. — Cfr. Dalloz, 1856, I, 137; 1857, I, 10; 1863, I, 156; 1875, I, 443; 1877, I, 43.

(3) Legge 30 novembre 1875, art. 3. — Dalloz, 1877, I, 43.

(4) Legge sulla stampa del 29 luglio 1881, art. 16.

Digitized by Google

che le schede del voto, esenti di bollo (1). Non ne sono dispensati i manifesti di agenti, o di amici che vogliono sostenere le candidature che loro aggradano (2). Nella seduta del 18 gennaio 1878, la Camera prese la seguente risoluzione:

La Camera, secondo le conclusioni del rapporto di M. Plessier circa l'elezione della 2ª circoscrizione del circondario d'Abbeville (Somma), rimette al ministro delle finanze un manifesto sottoscritto dal signor Denieux, perchè il ministro reclami i diritti di bollo e la multa rispettiva, se una legge presentata non gliela fa condonare.

La carta degli affissi non deve essere bianca, sotto pena di 100 lire di multa allo stampatore. Inoltre l'uso degli affissi bianchi può viziare una elezione; il 31 luglio 1862 il Consiglio di Stato annullò l'elezione d'un consigliere generale con una decisione, di cui uno dei *considerando* era così espresso:

Considerando che il candidato eletto fece affiggere, il giorno dell'elezione, una circolare agli elettori stampata su carta bianca, il che poteva farlo ritenere il candidato accetto dal Governo, sebbene il Governo abbia dichiarato di conservare la neutralità tra i due candidati, essendosi così recato nocumento alla sincerità delle operazioni elettorali, ecc.

551. È proibito a qualsiasi uffiziale dell'autorità pubblica o comunale di distribuire bollettini di voto, professioni di fede o circolari di candidati (3).

Qualsiasi infrazione è punita con multa da 16 a 300 lire; inoltre il tribunale di polizia correzionale può applicare l'art. 463 del Codice penale (4).

Nella seduta del 16 novembre 1877 la Camera dei deputati rinviò al Ministro delle finanze una protesta contro un fattorino delle poste, che aveva distribuito fuori del suo servizio alcune professioni di fede e bollettini di voto per conto d'un candidato.

Non avendo la legge proibito agli uffiziali dell'autorità l'affissione di scritti elettorali, una circolare ministeriale autorizzò i detti ufficiali a pubblicare i cartelli di qualunque candidato che a loro ricorresse (5).

§ 2. — *Dei mezzi illeciti.*

552. Le candidature devono essere libere. L'art. 39 del decreto organico 2 febbraio 1852 comminava penalità contro coloro che con vie di fatto, violenze e minaccie avessero esercitato pressione sul voto di un elettore.

(1) Legge 11 maggio 1868, art. 3, § 3.
(2) C. I, 3 febbraio 1876.
(3) Legge 28 luglio 1791; Legge 28 aprile 1816, art. 65; Legge 25 marzo 1817, art. 77; Legge 15 maggio 1818, art. 76.
(4) L. O. 30 novembre 1878, art. 3, § 3. — Id., art. 22, § 1.
(5) C. I. 3 febbraio 1876.

Digitized by Google

L'art. 38 del decreto stesso comminava pure penalità contro coloro che avessero dato o promesso danari, effetti o valori sotto condizione di dare o procurare il voto. Finalmente l'art. 19 della legge organica 2 agosto 1875, e l'art. 3 della legge 3 novembre 1875, prevedono e puniscono qualsiasi tentativo di corruzione coi mezzi enunciati negli art. 177 e seguenti del Codice penale per far pressione sul voto di un elettore.

553. Da una sentenza della Corte di cassazione di Parigi, del 7 dicembre 1878, risulta:

1° Che il padrone il quale determini un operaio a votare contro la sua propria volontà, minacciando di congedarlo se non voti pel candidato da lui designato ed aggiungendo di aver preso misure per violare il segreto del voto, è passibile delle pene comminate dall'art. 39 del decreto 2 febbraio 1852;

2° Che le disposizioni succitate delle leggi 2 agosto e 30 novembre 1875 sono applicabili, non solo al *tentativo di corruzione* con doni e promesse, ma ancora al tentativo di violenza a mezzo di minaccie.

Da un'altra sentenza della Corte di Nimes, in data del 29 dicembre 1878, risulta che il fatto di fabbricare una lettera portante la indicazione: « Prefettura di..... Gabinetto del Prefetto » con la firma del segretario generale, per indirizzarla ad un elettore, allo scopo di esercitare su di lui una intimidazione, costituisce il crimine di falso in scrittura pubblica e non già soltanto quello di usurpazione di pubbliche funzioni, previsto dagli articoli 147 e 258 del Codice penale, o quello di manovra elettorale previsto dall'art. 39 del Decreto 2 febbraio 1852 (1).

La Commissione d'inchiesta sulla elezione del 14 ottobre 1877 ritenne con ragione quale manovra colpevole che cadeva sotto le disposizioni dell'art. 39 del Decreto organico 1852 il fatto di un proprietario che distribuì ai suoi coloni delle schede e li condusse fino alla sala della votazione, per assicurarsi che le schede deposte nelle urne erano le stesse da lui distribuite (2).

554. Le armi adoperate dai candidati devono essere leali. La distribuzione fatta coll'autorizzazione di un candidato proclamato di uno scritto dichiarato dai tribunali calunnioso e diffamatorio, può essere una causa di nullità dell'elezione (3). La Camera pronunciando la nullità, si attiene allo spirito della legge elettorale (4).

L'art. 40 del Decreto organico 2 febbraio 1852 punisce chiunque, per

(1) *Recueil de* SIREY, anno 1879, parte II, pag. 200.

(2) Veggasi la Relazione presentata dall'on. Millaud, il 5 aprile 1879, a nome della Sottocommissione incaricata di un'inchiesta nel dipartimento delle Lande.

(3) C. L. 21 novembre 1869.

(4) Decr. org. 2 febbraio 1852, art. 40.

Digitized by Google

mezzo di false notizie, o di altre manovre fraudolenti abbia sorpreso o distolto voti o determinato uno o parecchi elettori ad astenersi.

La Corte di cassazione di Parigi, con sentenza 9 novembre 1878, stabilì che quest'articolo non è applicabile alla manovra colpevole di un Sindaco, il quale, volontariamente e in mala fede, ha cancellati uno o più elettori, nella revisione della lista elettorale, nell'unico intento di nuocere al partito contrario al suo.

Se un delegato senatoriale tenga discorsi diffamatori nell'esercizio del mandato a lui commesso dal Consiglio comunale, la prova dei fatti diffamatori è ammessa perchè il delegato ha agito nel suo carattere pubblico. Tali principii sono confermati da una sentenza della Corte di cassazione del 28 luglio 1876.

555. Molte proteste si fecero alla Camera contro l'intervento del Governo nella lotta elettorale. Fin dal principio del regime parlamentare, M. de Villele (che non era ancora ministro) reclamava che fosse sospesa l'ammissione dei deputati di Pas-de-Calais, perchè la Camera potesse esaminare le conseguenze dell'« influenza anticostituzionale » esercitata dal prefetto sopra gli elettori, giustificando la sua mozione con le seguenti parole:

« Se una sommossa popolare avesse influenzato una elezione, la convalidereste? Quella di Pas-de-Calais fu influenzata da una potenza molto più irresistibile, abusando del nome del re, intimando la sua volontà, minacciando il suo malcontento a quegli elettori che non sottoscrivessero al suo volere, e perciò essa deve essere annullata ».

556. Le Camere francesi hanno condannato ripetutamente il sistema delle candidature ufficiali. Nella seduta del 7 marzo 1871, M. Gaslonde propose d'aprire una inchiesta sulle elezioni di Valchiusa, elezioni che erano sembrate viziose per l'intervento amministrativo. Le sue conclusioni essendo state combattute, l'on. Depeyre dichiarò ch'esse erano insufficienti e reclamò l'annullamento immediato: « Fui sorpreso, egli disse, quando vidi che il 14° ufficio, arrestandosi a mezza strada, in luogo di chiedere l'annullamento immediato delle elezioni del dipartimento di Valchiusa, si limitava a sollecitare una inchiesta preventiva..... perchè vi fu in queste elezioni una candidatura ufficiale ammirabilmente organizzata, che partiva dall'alto della scala amministrativa, cioè dalla prefettura, e discendeva al fondo, cioè nel più umile palazzo civico del dipartimento ».

557. Eguali principii furono applicati dalla Camera, quando fu dimostrato che i ministri dei culti riconosciuti dallo Stato avevano abusato della loro influenza; furono annullate elezioni sia perchè il clero aveva pubbli-

Digitized by Google

camente raccomandato dal pulpito il candidato eletto, sia perchè la minaccia di rifiutare i Sacramenti era stata individualmente fatta da preti a diversi fedeli per sviare i suffragi (1).

558. Gli affissi e i manifesti elettorali possono essere oggetto di processo per diffamazione, a termini della legge 17 maggio 1849. Tale principio venne confermato da numerose sentenze della Corte di cassazione di Parigi anche in riforma di giudicati che ammettevano la teoria: « le regole della diffamazione non essere applicabili alle franchigie elettorali; tutto essere permesso di dire e di scrivere che sia necessario ad illuminare gli elettori; i magistrati avere la missione delicata di decidere in modo equo ed imparziale se sia stato fatto un uso legittimo del diritto di discussione, o alcuno ne abbia abusato » (2).

559. Il sindaco che durante il periodo elettorale facesse lacerare un manifesto affisso da uno dei candidati, quando questo manifesto non fosse stato oggetto di alcun procedimento, commetterebbe un atto che lo renderebbe civilmente responsabile di fronte al candidato, il quale potrebbe reclamare un risarcimento di danni, anche se la lacerazione dei manifesti non avesse impedita la sua elezione (3).

(1) C. D. 7 e 11 aprile 1876; 13 luglio 1876.

(2) Sentenza della Corte di Chambéry, del 12 aprile 1876, riformata dalla Corte di cassazione il 10 novembre.

(3) Tali principii si deducono da una sentenza della Corte d'appello d'Amiens del 16 agosto 1878, che riformò una sentenza contro l'on. Labitte, deputato della Somme, del tribunale di Abbeville, il quale aveva respinto una domanda per danni-interessi di Labitte contro l'on. Hacquet d'Orval, sindaco di Port-le-Grand e contro Lécuy, guardia campestre, per avere il primo ordinato, il secondo eseguita la lacerazione di un manifesto elettorale, che non aveva dato luogo ad alcuna opposizione per parte del Pubblico ministero. La Corte riteneva un danno l'impedimento posto ad un cittadino nell'esercizio regolare di un diritto a lui garantito dalla legge, e condannava a titolo di danni-interessi Hacquet d'Orval soltanto, e non il materiale esecutore della lacerazione, a tutte le spese di prima istanza e d'appello relative a tutte le parti.

Digitized by Google

CAPITOLO V.

DEL MANDATO IMPERATIVO.

560. Le nostre varie costituzioni richiesero sempre che il mandato conferito ai rappresentanti del popolo fosse generale e non contenesse alcuna restrizione di natura tale da menomare la libertà delle deliberazioni parlamentari. Nel 1789 un certo numero di deputati agli Stati Generali avevano accettate istruzioni così precise, da costituire veri mandati imperativi (1); ma la dichiarazione reale del 23 giugno 1789 ne ristabilì l'indipendenza:

Il re annulla come *incostituzionali*, contrarie alle lettere di convocazione ed in *opposizione all'interesse dello Stato*, le restrizioni di potere le quali, intralciando la libertà dei deputati agli Stati generali, impedirebbero loro di adottare le forme di deliberazione prese separatamente, per Ordine o in comune, a mezzo del voto distinto dei tre Ordini. Se, contro l'intenzione del re, qualche deputato avesse prestato il *temerario giuramento* di non iscostarsi da una forma qualunque di deliberazione, Sua Maestà rimette alla loro coscienza il considerare se le disposizioni della medesima si allontanino dalla lettera o dallo spirito dell'impegno ch'essi avessero preso. Il re permette ai deputati che si crederanno impegnati dal loro mandato, di chiedere ai loro committenti nuovi poteri (2), ma impone loro di restare intanto agli Stati generali, per assistere a tutte le deliberazioni sugli affari urgenti dello Stato e dare il loro voto consultivo. Sua Maestà dichiara che nelle future sedute degli Stati generali non *tollererà che le istruzioni o i mandati possano essere considerati come imperativi;* essi non possono essere che *semplici istruzioni affidate alla coscienza ed alla libera opinione dei deputati eletti.*

561. Il giorno 8 luglio 1879 l'Assemblea costituente decise a sua volta che le proprie deliberazioni non potessero essere infirmate dalle proteste dei membri che avessero accettato mandati imperativi.

Sei mesi dopo vietò agli elettori di dare tali mandati:

L'atto dell'elezione sarà il solo titolo dei rappresentanti della nazione. Siccome la libertà dei loro suffragi non può essere scemata da alcun mandato speciale, le Assemblee primarie e quelle degli elettori dovranno inviare al Corpo legislativo le petizioni e le istruzioni che crederanno opportuno presentargli (3).

La proibizione stessa si trova nella Costituzione del 14 settembre 1791 (4), in quella del 5 fruttidoro anno III (5) e in quella del 4 novembre 1848 (6).

(1) Vi erano specialmente 330 deputati della nobiltà o del clero che avevano ricevuto mandato imperativo di non accettare il voto individuale.

(2) La forma nella quale questi nuovi poteri dovevano essere richiesti venne regolata da una risoluzione reale in data 27 giugno 1789.

(3) D. 22 dicembre 1879.

(4) Tit. III, cap. I, sez. 3, art. 7.

(5) Art. 52.

(6) Art. 35.

Digitized by Google

562. L'art. **13** della legge organica **30** novembre **1875** sulla elezione dei deputati assicura le stesse garanzie d'indipendenza alle votazioni della Camera, collo stabilire che « qualsiasi mandato imperativo è nullo e di niun effetto ». Tale disposizione protegge evidentemente tanto il Senato che la Camera dei deputati, perchè l'art. **27** della legge organica **2** agosto **1875** dichiara applicabili alla nomina dei senatori le disposizioni della legge elettorale relative alle formalità dell'elezione in quanto non sieno contrarie alla procedura speciale stabilita dalla legge accennata.

563. Nel **1846** la Camera dei deputati considerò siccome causa di nullità dell'elezione l'accettazione formale da parte del candidato di un mandato imperativo. L'on. Drault, candidato a Poitiers, aveva approvato in iscritto un programma presentato dagli elettori; la sua firma era preceduta dalla formula seguente: « Coll'approvazione dei miei amici politici, accetto il presente mandato e mi impegno a sostenerlo nella prossima legislatura ». Essendo l'on. Drault riuscito eletto, i suoi avversari indirizzarono una protesta alla Camera, invocando quale titolo di nullità l'accettazione scritta da parte del candidato di un mandato imperativo.

In quella protesta, dopo richiamati i fatti che costituivano l'accettazione di un mandato imperativo, si notava come il mandato del deputato non potesse avere altro limite all'infuori del bene pubblico, e come, in caso diverso, la Camera dei deputati diventerebbe inutile e perderebbe la propria personalità.

L'ufficio incaricato di esaminare l'elezione dell'on. Drault concluse per l'annullamento e dopo una discussione abbastanza lunga l'elezione venne annullata (**1**).

(1) C. D. 31 agosto 1846.

Digitized by Google

CAPITOLO VI.

DEI COLLEGI ELETTORALI

§ 1. — *Della convocazione dei Collegi.*

564. La Costituzione del 14 settembre 1791 autorizzava le assemblee primarie e le elettorali a riunirsi *di pien diritto* ogni due anni per la nomina dei deputati, cioè: le assemblee primarie la seconda domenica di marzo e le elettorali l'ultima domenica dello stesso mese (1).

A termini della Costituzione dell'anno III, i collegi elettorali di 1° e 2° grado si riunivano pure di pien diritto il 1° e il 20 germinale (22 marzo e 12 aprile) di ogni anno (2).

565. L'art. 10 della Costituzione 22 frimaio anno VIII scrisse tra le attribuzioni del potere esecutivo il diritto di convocare i collegi elettorali; lo stesso principio venne mantenuto dagli art. 36 del senatoconsulto 16 termidoro anno X (4 agosto 1802), 8 della legge 5 febbraio 1817, e 40 della legge 19 aprile 1831.

566. L'art. 31 della Costituzione 4 novembre 1848 ritornò in parte al sistema del 1791.

Quarantacinque giorni, al più tardi, prima della fine della legislatura, una legge determina l'epoca delle nuove elezioni. Se entro questo termine non sia fatta alcuna legge, gli elettori si riuniscono di pien diritto nel trentesimo giorno precedente alla fine della legislatura.

567. L'art. 4 del Decreto organico 2 febbraio 1852, tuttora vigente, stabilisce che i collegi elettorali sono convocati da un decreto del potere esecutivo. L'intervallo fra la promulgazione del decreto e l'apertura dei collegi elettorali è di venti giorni almeno.

568. A termini dell'art. 1° della legge organica 2 agosto 1875 un decreto del presidente, pubblicato almeno sei settimane prima, fissa il giorno in cui debbono aver luogo le elezioni pel Senato, e nel tempo stesso quello in cui devono essere eletti i delegati dei Consigli municipali. Fra la scelta dei delegati e l'elezione dei senatori deve correre almeno l'intervallo di un mese.

(1) Cap. I, sez. 2, art. 1 e sez. 3, art. 1.
(2) C. 5 fruttidoro anno III, art. 27, 36.

Digitized by Google

569. I collegi elettorali per la nomina dei senatori e dei deputati devono essere convocati, per quanto è possibile, in giorno di domenica o in altro giorno festivo (1).

Per la nomina dei deputati la votazione avviene nel capoluogo del Comune; tuttavia ogni Comune, con decreto prefettizio, può essere suddiviso in sezioni, a seconda delle circostanze locali e del numero degli elettori (2).

In Algeria i decreti per fissare le sedi delle sezioni, allorquando debbano essere stabilite in seguito alla riunione di comuni misti, in ciascuno dei quali il numero degli elettori sarebbe insufficiente, o per elettori residenti in località non erette a comuni, sono emanati dal Governatore generale su relazione del Prefetto o del Generale comandante la divisione (3).

570. Per la nomina dei senatori il collegio elettorale si riunisce nel capoluogo del dipartimento o della colonia (4).

La legge organica 2 agosto 1875, sulla elezione dei senatori, non determina il locale nel quale si debba riunire il collegio senatoriale. Con circolare 10 dicembre 1878, il Ministro dell'interno indicava ai Prefetti siccome preferibili pel buon ordine delle operazioni il palazzo della prefettura, e quello di giustizia. Dovendo fare una scelta diversa, il Prefetto è tenuto a consultare il presidente del Tribunale civile. L'indicazione del locale deve essere fatta anche sulle lettere di convocazione e mediante avvisi sui giornali del dipartimento.

§ 2. — *Dei Collegi elettorali.*

571. Per l'elezione dei deputati l'ufficio di presidenza di ciascun collegio o sezione è composto di un presidente, di quattro assessori e di un segretario, scelti dagli elettori fra di loro. Nelle deliberazioni dell'ufficio, il segretario non ha che un voto consultivo. I collegi e le sezioni sono presieduti dai sindaci, aggiunti e consiglieri municipali; in mancanza di questi, i presidenti sono designati dal sindaco fra gli elettori che sanno leggere e scrivere. A Parigi le sezioni sono presiedute in ogni circondario dal sindaco o dal suo aggiunto, oppure dagli elettori da essi designati. Gli assessori sono presi, secondo l'ordine dell'elenco, fra i consiglieri municipali che sanno leggere e scrivere; in loro mancanza, sono assessori i due più anziani e i due più giovani fra gli elettori presenti che sanno leggere

(1) D. R. 2 febbraio 1852, art. 9.
(2) L. O. 30 novembre 1875, art. 4.
(3) *Ibid.*, art. 20.
(4) L. C. 24 febbraio 1875, art. 4.

Digitized by Google

e scrivere. A Parigi le funzioni d'assessore sono disimpegnate in ogni sezione dai due più anziani e dai due più giovani elettori che sappiano leggere e scrivere. Durante tutto il corso delle operazioni elettorali debbono essere presenti almeno tre membri dell'ufficio (1).

572. L'ufficio del Collegio per la nomina dei senatori è presieduto dal presidente del Tribunale civile del capoluogo del dipartimento o della colonia. Il presidente è assistito dai due più anziani e dai due più giovani elettori presenti all'aprirsi della seduta. L'ufficio così composto, sceglie fra gli elettori un segretario. Nel caso d'impedimento del presidente, egli viene sostituito dal vicepresidente ed in sua mancanza dal giudice più anziano. L'ufficio ripartisce gli elettori per ordine alfabetico in tante sezioni comprendenti almeno 100 elettori, e nomina il presidente e gli scrutatori di ciascuna sezione (2).

573. I collegi elettorali quali essi sieno non possono occuparsi che della elezione per la quale sono riuniti; è vietata ogni discussione o deliberazione.

Al presidente del collegio o della sezione spetta esclusivamente la polizia dell'assemblea; nessuna forza armata può essere collocata nelle sale delle sedute, nè nelle vicinanze del luogo ove si tiene l'assemblea, senza la sua autorizzazione. Le autorità civili e i comandanti militari sono tenuti ad ottemperare alle sue richieste (3).

574. Il decreto regolamentare 2 febbraio 1852, relativo all'elezione dei deputati, stabilisce, all'art. 16, che l'ufficio pronuncia in via provvisoria sulle questioni che si sollevino circa le operazioni del collegio o delle sezioni. L'art. 13 della legge organica 2 agosto 1875 attribuisce gli stessi diritti all'ufficio del collegio senatoriale, il quale statuisce sopra qualsiasi difficoltà o contestazione che possa insorgere nel corso dell'elezione, senza poter tuttavia allontanarsi dalle decisioni emanate intorno alla elezione dei delegati dal Consiglio di prefettura (o dal Consiglio privato nelle colonie). Ma l'articolo 13 della legge 2 agosto 1875 deve essere completato dai due ultimi paragrafi dell'art. 16 del decreto 1852, così concepito:

> Le decisioni dell'ufficio sono motivate. Ogni reclamo e decisione viene scritta a processo verbale; i documenti o le schede che vi si riferiscono, sono annesse pure al verbale, dopo essere state controfirmate dall'ufficio.

Tali prescrizioni hanno un carattere generale e sono applicabili alla elezione dei senatori, come a quella dei deputati. Così dicasi dell'art. 17 del decreto regolamentare del 1852, il quale stabilisce:

(1) D. R. 2 febbraio 1852, art. 12 a 15.
(2) L. O. 2 agosto 1875, art. 12 e 13.
(3) D. R. 2 febbraio 1852, art. 10, 11.

Digitized by Google

Durante le operazioni elettorali, resta depositata sulla tavola, alla quale siede l'ufficio, una copia ufficiale della lista degli elettori, contenente nome e cognome, domicilio e qualifiche di ognuno degli inscritti.

575. Per proteggere l'indipendenza dei collegi elettorali, il decreto organico del **1852** vietò l'entrata nella sala dell'assemblea con armi, sotto pena di multa ed arresto; come pure gli attruppamenti, clamori o dimostrazioni minacciose, ed in genere qualsiasi atto di violenza e di minaccia.

Le disposizioni del citato decreto sono applicabili anche ai collegi elettorali in virtù della legge 2 agosto **1875** (1).

§ 3. — *Dell'indennità elettorale.*

576. Le funzioni di elettore non furono sempre gratuite; nel **1779** gli elettori di secondo grado vennero rimborsati delle spese di viaggio e di soggiorno. Nel preambolo del regolamento 7 maggio **1789**, era detto che il Re, pur ritenendo che moltissimi fra gli elettori di secondo grado si sarebbero creduti sufficientemente ricompensati dall'onorevole missione loro affidata, riconosceva tuttavia che a molti altri non si sarebbe potuto chiedere il sacrificio delle spese inevitabili, onde provvedeva alla loro rifusione.

I termini di tale preambolo tradivano la povertà dell'erario, ed in vero l'indennità promessa fu liquidata assai tardi.

577. Il 9 settembre **1791**, l'Assemblea costituente decretò che gli elettori non sarebbero più stati pagati, ma nell'11 agosto **1792** la Legislativa « considerando che le circostanze e l'equità richiedevano un'indennità in favore degli elettori » decretò che gli elettori costretti ad allontanarsi dal loro domicilio avrebbero ricevuto 20 soldi per lega e 3 lire per ogni giornata di soggiorno. Tali disposizioni vennero confermate dalla Convenzione; il decreto 6 giugno **1793** stabilì che gli elettori di Parigi, i quali non fossero funzionari pubblici stipendiati ed avessero partecipato alle elezioni dopo il 10 agosto **1792**, sarebbero stati indennizzati in ragione di tre lire al giorno. La legge del 1° vendemmiale anno IV (23 settembre **1795**) regolò l'indennità elettorale collo stabilire che gli elettori i quali non avessero residenza nel comune dove si teneva l'assemblea elettorale, della quale essi facevano parte, si sarebbero mantenuti in quel comune; che loro sarebbe stato dato, per ogni tappa ed a domicilio, una libbra e mezza di *pane* ed una libbra di *carne* per giorno, e sarebbero loro state pagate inoltre 15 lire d'indennità per giorno e 5 lire per lega di posta per ciascuno dei due viaggi ch'essi avrebbero dovuto fare.

(1) L'art. 27 della legge organica 2 agosto 1875 dichiara applicabile all'elezione del Senato tutte le disposizioni della legge elettorale circa le *formalità* della elezione, in quanto non siano contrarie alle prescrizioni speciali della legge stessa.

Digitized by Google

Cominciava allora la carestia, e la libbra e mezza di pane e la libbra di carne dovevano sedurre gli elettori più che le 15 lire d'indennità.

578. La legge del 23 ventoso (13 marzo 1797) fissò l'indennità elettorale a 3 franchi al giorno, oltre 75 centesimi per lega a titolo di spese di viaggio; rifiutò però ogni indennità agli elettori domiciliati nei comuni nei quali si tenevano le assemblee elettorali.

579. Dopo l'anno VIII, l'indennità elettorale venne soppressa. Una sola eccezione venne creata nel 1875 per una speciale categoria di elettori; l'art. 17 della legge organica 2 agosto 1875 attribuisce una indennità ai delegati dei Consigli municipali, i quali sono obbligati a trasferirsi al capoluogo del dipartimento per partecipare alla nomina dei senatori. Questo articolo è così concepito:

I delegati che avranno preso parte a tutti gli scrutini, riceveranno sull'erario dello Stato, qualora la richiedano e dietro presentazione della loro lettera di convocazione, vidimata dal Presidente del collegio elettorale, una indennità di trasferta che verrà loro pagata sulle stesse basi e nello stesso modo di quella accordata ai giurati dagli articoli 35, 90 e seguenti del decreto 18 giugno 1811. Un regolamento d'amministrazione pubblica determinerà il modo di tassazione e di pagamento di questa indennità.

Il regolamento prescritto dall'art. 17, venne pubblicato il 26 dicembre 1875, e fissa l'indennità a 2 franchi e 50 centesimi per miriametro percorso tanto nell'andata quanto nel ritorno. A termini dell'art. 1 del regolamento 4 gennaio 1876, l'indennità dei delegati nelle colonie è fissata per ogni miriametro di percorso così per l'andata come pel ritorno a 8 franchi per mare e a 5 per terra. Tale indennità non è accordata che ai delegati ed ai supplenti; gli elettori di diritto non possono quindi pretenderla.

Il regolamento 26 dicembre 1875 che determinò il modo di pagamento di tale indennità stabilisce all'art. 3, che la distanza, qualunque sia il domicilio del delegato, si debba calcolare dal capoluogo del comune che lo ha eletto, al capoluogo del dipartimento.

Stabilisce inoltre che i delegati che intendano di ottenere l'indennità di trasferta debbano, sotto pena di decadenza, farne domanda espressa al presidente dell'ufficio elettorale prima della chiusura della seduta. Nel 1876, accadde che al finire delle operazioni i delegati, intendendo la maggior parte di ripartire la sera stessa, si presentarono in folla all'ufficio per ottenere al più presto il visto del presidente, il quale non aveva il tempo materiale per fare le verificazioni necessarie. Altri delegati, vedendo il seggio ingombro e perduta la speranza di ottenere il visto in tempo utile, non presentarono la lettera di convocazione al presidente che l'indomani dell'elezione o nei giorni successivi, onde, pei termini formali del decreto, il visto

Digitized by Google

dovette esser loro rifiutato. Per evitare il rinnovarsi di simili inconvenienti, il Ministero dell'interno, nel 20 dicembre 1878, comunicò ai Prefetti istruzioni per le quali il presidente non era tenuto a firmare la lettera dei singoli delegati seduta stante, ma bastava che i singoli delegati gliela rimettessero dopo l'ultimo voto. Il presidente doveva poi passare le lettere al Prefetto, il quale, dopo averle fatte vidimare dal tesoriere generale, le faceva pervenire agl' interessati col mezzo dei sindaci.

A questo modo era possibile un serio controllo.

Quanto poi ai pagamenti da farsi nel giorno stesso, un'altra circolare del 19 gennaio 1876 ne regolò il procedimento, non escludendo il concorso degli assessori all'opera del presidente. A termini dell'art. 6 del decreto 26 dicembre 1875, gli uffici della tesoreria devono restare aperti per tutta la durata dell'ultimo scrutinio e due ore dopo la chiusura delle operazioni.

CAPITOLO VII.

DELLA MAGGIORANZA RICHIESTA PER LE ELEZIONI.

580. La maggioranza richiesta per la validità di una elezione, ora è *assoluta*, ora relativa. Per maggioranza *assoluta* s'intende la *metà* più uno di un numero, e, se il numero sia dispari, la metà più uno deve calcolarsi prendendo la metà del numero immediatamente inferiore ed aumentandola di una unità (1); ad esempio sopra 185 votanti la metà è 92, e la metà più uno, 93 (2). La maggioranza *relativa* è la semplice pluralità dei voti.

581. Per la nomina dei deputati agli Stati Generali, la maggioranza assoluta era richiesta nei due primi scrutini; il terzo era uno scrutinio di ballottaggio fra i due candidati che avevano ottenuto maggiori voti; in caso di eguaglianza di voti, bastava la maggioranza relativa ed era eletto il più anziano (3).

Le stesse regole vennero applicate all'elezione dei membri della Legis-

(1) C. I. 22 aprile 1837.

(2) La maggioranza di *mezzo voto* basta perchè vi sia maggioranza assoluta; così venne deciso nella seduta della Camera dei deputati 21 dicembre 1837, in seguito ad una relazione dell'on. Duvergier de Hauranne. Essa concludeva: « Il secondo collegio di Pas-de-Calais elesse l'on. Harlé figlio. Il numero dei votanti era di 401, e l'on. Harlé ottenne 201 voti. Qualche elettore pretese che tale numero di voti non fosse sufficiente perchè l'on. Harlé aveva riportato la maggioranza di mezzo voto; ma la giurisprudenza della Camera è affatto contraria a tale pretesa, e l'ufficio conclude per l'ammissione dell'on. Harlé figlio ». L'ammissione venne deliberata.

(3) Reg. 24 gennaio 1789, art. 47.

Digitized by Google

lativa, in virtù dell'art. 25 del decreto 22 dicembre 1789. L'art. 4 della legge 13 fruttidoro anno III (30 agosto 1795) sulla rielezione obbligatoria nei collegi dei dipartimenti dei due terzi della Convenzione, mantenne la maggioranza assoluta nei due primi scrutini, la relativa al terzo, ma soppresse la condizione del ballottaggio. La legge 25 fruttidoro anno III (11 settembre 1795) conservò un solo scrutinio, a maggioranza assoluta e per il secondo stabilì la seguente procedura:

Se un numero sufficiente di candidati non abbia ottenuta la maggioranza assoluta, si forma una lista di coloro che hanno ottenuto i maggiori voti limitata ad un numero di nomi eguale a dieci volte il numero dei funzionari da eleggersi nello stesso scrutinio. Si procede in seguito ad un secondo scrutinio, nel quale non si può dare il voto che ai candidati iscritti in detta lista. Ogni votante depone contemporaneamente in due urne diverse due schede, l'una di *nomina*, l'altra di *riduzione;* sulla prima scrive tanti nomi quanti funzionari devono esser eletti; sulla seconda *scrive i nomi dei cittadini che intende togliere dalla lista dei concorrenti.* Si procede anzitutto allo spoglio delle schede di riduzione, ed i candidati che sono stati iscritti su queste dalla maggioranza assoluta dei votanti, *non possono esser eletti*, qualunque sia il numero dei voti positivi deposti in loro favore nell'urna di nomina. Si fa, in seguito, lo spoglio delle schede di nomina e gli eletti sono quelli, i quali, non trovandosi nel caso surriferito, riuniscono la pluralità relativa dei voti positivi.

L'idea di far votare a mezzo di schede *negative* è almeno bizzarra; si capisce che la legge del 25 fruttidoro era uscita dai cervelli che avevano immaginata la Costituzione complicata del 25 fruttidoro.

582. Il sistema di votazione organizzato dalla legge 13 ventoso anno IX (4 marzo 1801) per la formazione delle triplici liste create dalla Costituzione dell'anno VIII non presenta alcuna analogia col sistema attualmente seguìto e non ha alcun interesse.

583. Sotto la Ristaurazione, per l'art. 14 della legge 5 febbraio 1817, non era ammessa la validità dell'elezione in uno dei due primi scrutini se non nel caso che il candidato avesse riportato il quarto più uno dei voti degli elettori iscritti e della maggioranza assoluta dei voti espressi. Il terzo era uno scrutinio di ballottaggio e bastava la maggioranza relativa. Sotto la Monarchia di luglio, a termini degli art. 54, 55 e 56 della legge 19 aprile 1831, un candidato non poteva essere proclamato eletto nei due primi scrutini, se non avesse riportato più dei due terzi di voti della totalità degli elettori ed inoltre più della metà dei voti espressi; se i due primi scrutini fossero rimasti infruttuosi, l'ufficio proclamava i nomi dei candidati che avevano ottenuto i maggiori voti ed i voti non potevano più esser dati validamente che a questi. La nomina aveva luogo a pluralità di voti espressi; nei casi di eguaglianza di voti, era preferito il più anziano.

Digitized by Google

584. L'art. 9 del decreto del Governo provvisorio 5 marzo 1848, non esigeva la maggioranza assoluta per la nomina dei membri della Costituente e si limitò a stabilire che nessuno sarebbe stato eletto, se non avesse riportato almeno *2000 voti;* le elezioni però si facevano per dipartimento.

La legge 15 marzo 1849 non ristabilì l'obbligo della maggioranza assoluta; tuttavia l'art. 64 stabilì che nessuno potesse essere eletto o proclamato a primo scrutinio, se non avesse riportato un numero di voti eguale a quello degli elettori inscritti sulla totalità delle liste elettorali del dipartimento.

585. L'art. 6° del decreto organico 2 febbraio 1852 rese ancor più difficile l'accesso al Corpo legislativo, vietando di proclamare dopo un primo scrutinio un candidato che non avesse ottenuta la maggioranza assoluta dei voti espressi ed inoltre il quarto degli elettori iscritti sulla totalità delle liste elettorali della circoscrizione. Nel secondo scrutinio era dichiarata sufficiente la maggioranza relativa.

586. Per l'elezione dell'Assemblea nazionale del 1871, l'art. 3 del decreto del Governo della difesa nazionale 29 gennaio 1871 rimise in vigore le succitate disposizioni della legge 1849. Ma l'Assemblea trovò insufficienti tali garanzie e con la legge 18 febbraio 1873 stabilì le stesse condizioni di maggioranza richieste sotto l'Impero.

La maggioranza richiesta per essere eletto *deputato* è quindi oggidì la stessa che sotto l'Impero; essa è fissata dall'art. 5 della legge 16 giugno 1885 così concepita:

Nessuno può esser eletto nel primo scrutinio se non abbia riportato: 1° la maggioranza assoluta dei voti espressi; 2° un numero di voti eguale al quarto degli elettori inscritti. Nel secondo scrutinio basta la maggioranza relativa; nel caso di parità di voti rimane eletto il più anziano.

Non avendo la legge parlato di ballottaggio, nel secondo scrutinio, i voti degli elettori possono essere dati anche ad un cittadino che non sia stato candidato nel primo scrutinio.

587. La maggioranza richiesta per essere eletto *senatore* dei dipartimenti è stabilita dall'art. 4 della legge costituzionale 24 febbraio 1875 combinato coll'art. 15 della legge organica 2 agosto 1875:

Nessuno può esser eletto senatore in uno dei due primi scrutini, se non riporta: 1° la maggioranza assoluta dei voti espressi; 2° un numero di voti eguale al numero degli elettori iscritti. Nel terzo scrutinio, basta la maggioranza relativa, ed in caso di parità di voti, rimane eletto il più anziano.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (1) e quella accolta

(1) Deliberazione del 20 giugno 1861.

Digitized by Google

dalla Camera dei deputati, la preferenza accordata al più anziano dei candidati che hanno riportato lo stesso numero di voti è applicabile a tutti gli scrutinii.

La legge, tanto pei senatori quanto pei deputati, lascia liberi gli elettori di designare nell'ultimo scrutinio un candidato che non era stato proposto nel primo.

CAPITOLO VIII.

DEL VOTO.

§ 1. — *Dello scrutinio uninominale, e dello scrutinio di lista.*

588. L'elezione dei deputati si fece talora a scrutinio *uninominale*, tal'altra a scrutinio di lista (1). I deputati agli Stati Generali vennero nominati a scrutinio uninominale, sebbene l'elezione si facesse al capoluogo della podesteria e del siniscalcato; gli elettori dovevano procedere a tanti scrutinii quanti erano i deputati da nominarsi (2). Le elezioni dei componenti l'Assemblea Legislativa e la Convenzione vennero pure fatte a scrutinio uninominale (3). Lo scrutinio di lista venne introdotto nell'anno III per la nomina e pel rinnovamento del Consiglio dei 500 e di quello degli anziani (4). Le elezioni graduali che sotto il Consolato e l'Impero servivano a formare la *lista nazionale* degli eleggibili si facevano necessariamente a scrutinio di lista (5). La legge del 1817 mantenne lo scrutinio di lista nel capoluogo del dipartimento; quella del 29 giugno 1820, creando un doppio collegio, stabilì lo scrutinio uninominale nel circondario (6). L'art. 39 della legge 19 aprile 1831 mantenne lo scrutinio uninominale, il quale scomparve poi nel 1848 (7) per essere rimesso in vigore nel 1852 (8). Fino alla

(1) L'art. 5, § 1° della legge organica 30 novembre 1875, ha stabilito che le operazioni elettorali per la nomina dei deputati abbiano luogo giusta le disposizioni dei decreti organico e regolamentare 2 febbraio 1852; l'art. 27, § 4 della legge organica 2 agosto 1875 rese applicabile alle elezioni del Senato tutte le prescrizioni della legge elettorale relative alle formalità dell'elezione, in quanto non siano contrarie alle regole specialmente stabilite per la elezione dei senatori.

(2) Reg. 24 gennaio 1789, art. 47.

(3) D. 22 dicembre 1789, sez. 1, art. 25. — D. 11, 12 agosto 1792, art. 5.

(4) L. 13 fruttidoro anno III (30 agosto 1795, art. 4).

(5) C. 22 frimaio anno VIII (13 dicembre 1799, art. 7, 8 e 9); L. 13 ventoso anno IX (4 marzo 1801, art. 24, 64 e 103).

(6) Tutti gli elettori votavano al circondario; gli elettori *maggiormente imposti*, in numero eguale al quarto degli elettori del dipartimento, votavano nel capoluogo del dipartimento, a scrutinio di lista.

(7) D. 5 marzo 1848, art. 3; L. 15 marzo 1849, art. 40.

(8) C. 14 gennaio 1852, art. 36.

Digitized by Google

cessazione dell'Impero, tutte le elezioni vennero fatte a scrutinio uninominale. L'art. 3 del decreto del Governo della Difesa nazionale 15 settembre 1870, e l'art. 3 del decreto del Governo stesso 29 gennaio 1871, ritornarono agli errori del 1848; l'Assemblea nazionale del 1871 venne eletta a scrutinio di lista per dipartimento.

589. L'art. 14 della legge organica 30 novembre 1875 stabilì che i *deputati* sieno eletti a scrutinio uninominale, per circondario o in collegi speciali; la legge 16 giugno 1885, che modificò la legge elettorale, ristabilì lo scrutinio di lista per l'elezione dei deputati ed attribuì ad ogni dipartimento un deputato per ogni 70,000 abitanti, esclusi gli stranieri. Secondo detta legge, ogni dipartimento forma una sola circoscrizione, ed è tenuto conto di ogni frazione inferiore a 70,000. Ciascun dipartimento elegge almeno tre deputati.

L'elezione dei *senatori dei dipartimenti*, giusta le disposizioni dell'art. 4 della legge 24 febbraio 1875, era fatta a scrutinio di lista nei dipartimenti ai quali erano attribuiti parecchi senatori. L'art. 6 della legge 9 dicembre 1884 mantenne il sistema dello scrutinio di lista.

§ 2. — *Del segreto del voto.*

590. L'art. 5 (§ II) della legge 30 novembre 1875, conforme in questo punto all'art. 3 del decreto organico 2 febbraio 1852, dichiarato applicabile all'elezione dei senatori dalla legge 2 agosto 1875, stabilisce che *il voto è segreto*. La legge ha prese tutte le precauzioni necessarie per far rispettare questo principio che assicura l'indipendenza dell'elettore e la sincerità dell'elezione.

591. L'art. 21 del decreto regolamentare 2 febbraio 1852, richiede che la scheda sia preparata dall'elettore *fuori* dell'assemblea elettorale; l'art. 22 del decreto stesso esige che l'elettore rimetta la propria scheda *chiusa* al presidente. Da tali articoli risulta che nessun elettore ha il diritto di presentare la sua scheda aperta al presidente, il quale deve rifiutarla qualora non sia chiusa. Tuttavia il Consiglio di Stato decise (1) non doversi annullare l'elezione nella quale qualche scheda sia stata consegnata aperta, se sia giustificato che gli elettori abbiano ciò fatto *spontaneamente*, senza che su di essi sia stata esercitata alcuna pressione, e senza che tale atto abbia avuto per scopo o per effetto di far conoscere od influenzare il voto degli altri elettori, e se d'altro canto, togliendo tutti i voti dati al can-

(1) Elezione al Consiglio generale dell'Indre, David e conte di Bondy, 3 dicembre 1858 e 7 gennaio 1859.

Digitized by Google

didato di cui s'impugna la elezione nel comune in cui il voto venne dato a scheda aperta, resti ancora al candidato la maggioranza assoluta dei votanti pur lasciando ai voti espressi un numero superiore al quarto degli elettori iscritti.

592. L'art. 21 del decreto regolamentare del 1852 stabilisce che la carta delle schede debba essere *bianca* e senza segni esterni; tale disposizione viene completata dall'art. 30, il quale prescrive che sieno *annullate* le schede nelle quali *i votanti si sieno fatti conoscere*. La giurisprudenza ha stabilito che debbano essere annullate siccome portanti segni esterni, a mezzo dei quali i votanti si potrebbero far conoscere: le schede contrassegnate con fori di spillo ai quattro angoli (1), quelle redatte in versi (2) e quelle che portassero numeri (3). Gli uffici elettorali sono competenti a giudicare sull'annullamento delle schede per violazione del segreto del voto (4).

593. Il segreto del voto non toglie all'elettore illetterato di poter fare scrivere la propria scheda da una terza persona fuori della sala del Collegio; ma, a termini dell'art. 36 del decreto organico del 1852, chiunque, incaricato da un elettore di scrivere il proprio voto, abbia scritto sulla scheda un nome diverso da quello che gli era stato indicato, sarà passibile della pena del carcere da un anno a cinque e dell'ammenda da 500 a 5000 franchi.

L'esperienza ha dimostrato che le precauzioni prese dall'art. 21 del decreto regolamentare 2 febbraio 1852 per assicurare il segreto del voto, non sono sempre sufficienti. Parecchie volte vennero fatte alle Camere proposte tendenti a far proibire la votazione mediante schede entro buste, come sono consentite dal loro Regolamento. La Camera dei deputati il 1° giugno 1880 adottò un progetto di legge che stabiliva doversi le schede in tutte le votazioni pubbliche rinchiudere entro buste di modello uniforme; ma la proposta, trasmessa al Senato, non ebbe seguito.

§ 3. — *Del diritto di votare.*

594. Ogni elettore inscritto sulla lista pubblicata il 31 marzo ha diritto di prender parte al voto per la nomina dei deputati (5); ma chiunque avrà votato in un'assemblea elettorale in base ad una iscrizione ottenuta sotto

(1) C. L. 3 luglio 1869 (Elez. dell'on. Lefébure).
(2) A. N. 2 giugno 1849 (Elez. dell'on. Larabit).
(3) C. D. 24 agosto 1846 (Elez. dell'on. Debès); 15 marzo 1876 (Elez. dell'onorevole Fedele Simon).
(4) C. D. 8 dicembre 1877 (Elez. dell'on. Boudeville).
(5) D. O. 2 febbraio 1852, art. 25; D. R. 2 febbraio 1852, art. 18.

Digitized by Google

falsi nomi o false qualità o per aver dissimulato una incapacità prevista dalla legge, sarà punito col carcere da sei mesi a due anni e coll'ammenda da 200 a 2000 franchi. Chiunque, avendo perduto il diritto di votare in seguito ad una condanna giudiziale o per fallimento non seguìto da riabilitazione, avrà votato in base ad un'iscrizione sulle liste anteriori alla sua decadenza o in base ad una iscrizione posteriore, ma seguìta senza la sua connivenza, sarà punito col carcere da quindici giorni a tre mesi o colla ammenda da 20 a 500 franchi (1).

595. Tuttavia, in base al principio della permanenza delle liste, i voti degli incapaci inscritti sulla lista nei termini legali sono validi per l'elezione, sotto la riserva della responsabilità dei votanti dinanzi alla giustizia. Tale giurisprudenza è consacrata da numerosi precedenti (2).

Dai principii più sopra esposti risulta che il voto di un elettore, il quale abbia votato in due sezioni, in seguito a una doppia iscrizione, è calcolato per due volte, colla riserva della responsabilità legale dell'elettore (3).

596. A termini del § 2 dell'art. 18 del decreto regolamentare del 1852, il diritto di votare « resta sospeso per i detenuti, per gli accusati contumaci e per le persone non interdette, ma accolte, secondo la legge 30 giugno 1838, in uno stabilimento pubblico di alienati ».

I pensionari di uno stabilimento di epilettici hanno il diritto di votare se sieno inscritti sulle liste elettorali, essendo che l'infermità da cui sono colpiti non tocca le loro facoltà intellettuali. Il diritto di questi, contestato nel 1864, venne riconosciuto con una sentenza della Cassazione, in data 10 maggio 1864; la Corte suprema ha stabilito che essi potevano essere legittimamente inscritti, non essendovi dubbio sulla loro capacità elettorale (4).

597. L'art. 2 della legge organica 30 novembre 1875, applicando e sviluppando il principio sancito dall'art. 5 della legge 27 luglio 1872 (5)

(1) D. O. 5 febbraio 1852, art. 32, 33.

(2) Tale massima venne specialmente adottata nelle sedute del Corpo legislativo del 19 novembre 1863 (elezione dell'on. Curé); del 3 luglio 1869 (elezione dell'on. Louvet); del 10 dicembre 1869 (elezione dell'on. Monier de la Sizeranne); del 23 dicembre 1869 (elezione dell'on. Deseilligny); del 24 dicembre 1869 (elezione dell'on. Isacco Pereire); e nella seduta della Camera dei deputati del 19 novembre 1877 (elezione dell'on. Descamps).

(3) C. D. 8 dicembre 1877 (Elez. dell'on. Boudeville).

(4) C. L. 10 dicembre 1869 (Elez. dell'on. Monier de la Sizeranne).

(5) L'art. 5 della legge 27 luglio 1872 sul reclutamento dell'esercito, dispone che « gli uomini presenti al corpo non partecipano a nessuna votazione ».

Essendosi sollevata qualche difficoltà circa l'applicazione di questo articolo, i Ministri della guerra e della marina d'accordo concertarono l'interpretazione inserita nel *Bollettino Ufficiale* del Ministero dell'interno, anno 1873, a pag. 211.

Digitized by Google

sul reclutamento, sospende il diritto di partecipare al voto, ai militari *presenti al corpo* (1), nei termini seguenti:

I militari ed assimilati d'ogni grado ed arma, così di terra come di mare, non partecipano ad alcuna votazione allorquando sono presenti al loro corpo, al loro posto o nell'esercizio delle loro funzioni. Coloro che, al momento della elezione, si trovano in libera residenza o non sono in attività di servizio o sono muniti di regolare congedo (2), possono votare nel Comune sulle liste del quale sono regolarmente inscritti (3). Quest'ultima disposizione si applica pure agli ufficiali ed assimilati che sono in disponibilità o che fanno parte del quadro della riserva.

598. L'elezione è fatta sulla lista *riveduta*, durante tutto l'anno che segue la chiusura della lista (4).

Nessuno può essere ammesso a votare se non è inscritto sulla lista. Sono tuttavia ammessi al voto, sebbene non inscritti, i cittadini che possiedano una sentenza del giudice di pace, con la quale venga ordinata la loro iscrizione, od una sentenza della Corte di cassazione, la quale annulli una sentenza che abbia pronunciato la loro radiazione dalla lista (5).

Le disposizioni della legge sono formali; tutti coloro che non sono stati inscritti sulla lista *prima della sua chiusura*, vale a dire prima del 31 marzo, tutti coloro che non hanno una sentenza del giudice di pace o della Corte di cassazione che loro conferisca il diritto di votare, non possono legalmente partecipare alle operazioni elettorali.

599. In conseguenza, i voti degli elettori indebitamente inscritti, vale a dire inscritti dopo la chiusura delle liste, *sono nulli di pien diritto*; essi debbono essere dedotti dalla cifra dei voti espressi e da quella dei voti attribuiti a ciascun candidato. Se la Commissione di scrutinio non abbia fatto tale deduzione, la fa l'ufficio della Camera, e, se si tratti di un primo scrutinio, la Camera convalida l'elezione del candidato proclamato nel caso in

(1) È importante notare come sotto il regime della Costituzione dell'anno III, i militari non *provvisti di congedo* non avessero diritto di votare (C. 5 fruttidoro, anno III, 275; L. 24 ventoso, anno V; decisione del Consiglio dei cinquecento, 1 ventoso, anno VI).

(2) Si fece questione se i militari *in permessa* per un mese debbano considerarsi come presenti al corpo, nel senso dell'art. 5 della legge 27 luglio 1872. Sull'avviso conforme del Ministro della guerra, il Ministro dell'interno riconobbe che il permesso, per quanto lunga ne sia la durata, non attribuisce il diritto di partecipare alle operazioni elettorali. Soltanto i militari muniti di regolare congedo possono partecipare alla votazione senza contravvenire alle disposizioni proibitive della legge 27 luglio 1872 (Nota inserita a pag. 585 del *Bollettino ufficiale* del Ministro dell'interno del 1874).

(3) L'inscrizione dei militari sulle liste elettorali è regolata dal § 1 dell'art. 14 del decreto organico 2 febbraio 1852 (V. sopra, n. 501).

(4) D. O. 2 febbraio 1852, art. 25.

(5) D. R. 2 febbraio 1852, art. 19.

Digitized by Google

cui, anche dopo fatta la deduzione, rimanga all'eletto la maggioranza assoluta dei voti (1).

600. Nel *secondo scrutinio*, quando l'elezione viene fatta a *maggioranza relativa*, i voti degli elettori indebitamente inscritti devono pure essere dedotti dal numero di quelli ottenuti dal candidato proclamato. Ma qui sorge la quistione se debba farsi la stessa riduzione sul numero dei voti ottenuti dal candidato che viene secondo; imperocchè in tal caso l'elezione è *valida* qualunque sia il numero dei voti da dedursi, mentre, nel caso inverso, può esser *nulla* se la differenza dei voti fra il candidato proclamato e quello che viene immediatamente dopo non sia superiore al numero degli elettori che hanno indebitamente votato. Tale questione si è presentata parecchie volte alle Camere.

Nel 1869, l'on. Monier de la Sizeranne aveva ottenuto nel secondo scrutinio sopra l'on. Crémieux una maggioranza relativa di 341 voti. Nella seduta del 10 dicembre 1869 l'on. Pinard, relatore sull'elezione, espose come, di fronte al piccolo numero di voti costituente la maggioranza, l'ufficio aveva creduto di far venire le liste elettorali e le suppletive; ed era risultato, dallo spoglio e dalla verifica di queste due liste, che 69 *elettori* avevano *indebitamente votato*.

Il relatore esponeva come, per riuscire ad un risultato assoluto, bisognasse togliere al candidato eletto tutti i voti degli incapaci per quanto potesse sembrare inverosimile che tutti quei voti fossero stati dati a lui soltanto. L'elezione dell'on. Monier de la Sizeranne venne convalidata, dacchè, detratti i 60 voti in questione, gli restavano ancora 272 voti di maggioranza.

Nella stessa sessione, l'on. barone Gourgaud, proclamato nel secondo scrutinio, aveva ottenuto *tre soli voti* di maggioranza relativa, mentre avevano votato *quattro elettori indebitamente inscritti*. L'ufficio tolse all'eletto solo i voti illegalmente emessi, dichiarò che non aveva più maggioranza onde fu proposto ed approvato l'annullamento. Un fatto simile si presentò alla Camera dei deputati nel 1876. L'on. Mir, nel secondo scrutinio,

(1) Così si è proceduto dalla Camera dei deputati nel 4 agosto 1834 (elezione dell'on. Ferdinando David); nel 6 agosto 1834 (elezione dell'on. Charreyron); dal Corpo legislativo nel 10 novembre 1863 (elezione del duca di Rivoli); nel 17 novembre 1863 (elezione dell'on. Pourcier de Villers); nel 19 novembre 1863 (elezione dell'on. Gavini); nel 20 novembre 1863 (elezione dell'on. de Dalmas); nel 21 novembre 1863 (elezione dell'on. Le-Melorel de la Haichois e del barone de Bulach); nel 16 marzo 1865 (elezione dell'on. Duguet); nel 5 febbraio 1868 (elezione dell'on. Géliot); nel 2 luglio 1869 (elezione dell'on. Bouchetal-Laroche); nel 10 dicembre 1869 (elezione dell'on. Carré-Kérisouet); nel 23 novembre 1869 (elezione dell'on. Deseilligny).

Digitized by Google

aveva ottenuto soli 57 voti più del suo competitore, ed avevano partecipato al voto 73 persone non inscritte sulla lista pubblicata nel 31 marzo. L'ufficio incaricato della revisione concluse per la convalidazione della elezione, ritenendo che non dovesse l'on. Mir portare la pena delle irregolarità che apparivano commesse dai suoi avversari. La Camera accolse le conclusioni dell'ufficio.

§ 4. — *Dell'obbligo di votare.*

601. Spesse volte, specialmente in seno dell'ultima Assemblea nazionale, venne richiesta l'obbligatorietà del voto, ma essa non venne mai stabilita. Ammettendo pure l'accordo sulla questione di massima, resterebbero a risolvere gravi difficoltà pratiche di fronte alle masse chiamate al voto col suffragio universale. Le stesse difficoltà non sussisterebbero per un corpo elettorale ristretto, risultato a sua volta da una prima elezione e che accettando un mandato avesse contratto degli obblighi. I delegati dei Consigli municipali sono formalmente incaricati dai Consigli stessi della rappresentanza del loro Comune nel Collegio senatoriale; il diritto del Comune non può restare menomato per la loro negligenza, e i delegati che si astenessero dal compiere gli obblighi contratti sarebbero tanto meno scusabili in quanto la legge ha pensato di sostituire loro dei supplenti. Così l'art. 18 della legge organica 2 agosto 1875 ha previsto e punita l'assenza illegittima dei delegati.

Ogni delegato che, senza una causa legittima, non avrà preso parte a tutte le votazioni, o che, essendo impedito, non ne avrà avvertito in tempo utile il supplente, sarà condannato dal Tribunale civile sulla richiesta del Pubblico Ministero ad un'ammenda di cinquanta lire.

La pena stessa può essere applicata al supplente che, avvertito per lettera, dispaccio telegrafico od altro avviso personale in tempo utile, non avrà preso parte alle operazioni elettorali.

§ 5. — *Del doppio voto.*

602. Nel 1789 gli ecclesiastici ed i nobili aventi benefizi o feudi in parecchie podesterie o siniscalcati erano stati autorizzati a farsi rappresentare all'assemblea dei tre Stati di ogni podesteria o siniscalcato a mezzo di un procuratore appartenente al loro ordine; ma non potevano avere più d'un voto nella stessa assemblea generale della podesteria o siniscalcato, qualunque si fosse il numero dei benefizi o feudi da essi posseduti (1).

603. Dopo la sua riunione, la Costituente abolì senza riserva il doppio voto. Il decreto 22 dicembre 1789 stabiliva che nessun cittadino potesse

(1) Reg. 24 gennaio 1789, art. 17.

Digitized by Google

esercitare i suoi diritti in più luoghi nè farsi rappresentare da terza persona nelle Assemblee.

Questo principio venne riprodotto nella Costituzione del 14 settembre 1791 (1); e lo si riscontra pure nell'art. 18 della Costituzione 5 fruttidoro anno III.

604. Sotto la Ristorazione, la celebre legge del 29 giugno 1820 facilitò, senza autorizzarlo, il doppio voto, creando in ogni dipartimento collegi di circondario e collegi di dipartimento i quali nominavano separatamente i loro deputati. L'art. 12 della legge 19 aprile 1831 stabilì che nessuno potesse esercitare il diritto d'elettore in due collegi elettorali. L'art. 101 della legge elettorale 15 marzo 1849 comminava pene contro ogni cittadino che avesse approfittato di una iscrizione multipla per votare più di una volta.

605. Il doppio voto è anche adesso previsto e punito dagli art. 31 e 34 del decreto organico 2 febbraio 1852: a termini dell'art. 31, chiunque abbia chiesta ed ottenuta l'iscrizione in due o più liste, è punito col carcere da un mese ad un anno e coll'ammenda da 100 a 1000 franchi; per l'art. 34, chiunque abbia approfittato d'una iscrizione multipla per votare più d'una volta, è punito col carcere da sei mesi a due anni e con multa da 200 a 2000 franchi.

In una requisitoria indirizzata nel 13 maggio 1880 al Presidente della Camera dei deputati, contro un membro della Camera stessa, l'on. Dauphin, procuratore generale presso la Corte d'appello di Parigi, fece un dotto commento dell'art. 34 succitato. Rilevava egli come non fosse ammissibile che le disposizioni di esso si riferissero soltanto al cittadino, il quale, inscritto in parecchie liste, in diversi Comuni della stessa circoscrizione elettorale, votasse più di una volta e in una stessa elezione per il medesimo candidato; ed attribuiva alla legge il più ampio significato, estendendola ad ogni uso multiplo di qualsiasi diritto elettorale. Notava ancora come la Corte di Metz avesse ritenuto tale principio anche rispetto al tempo in cui avvenga la doppia votazione, nulla importando che essa si verifichi nel giorno stesso o ad un intervallo di sei mesi, dal momento che trattasi di circoscrizioni diverse e di diversi candidati (2).

L'unica questione che possa farsi sull'applicazione delle pene stabilite, è quella della buona fede, ma, dall'atto stesso del doppio voto e dalla conoscenza presunta della legge, la buona fede resta esclusa.

(1) Cap. I, sez. 2, art. 4.
(2) Cfr. Sentenza della Corte di cassaz. 1° giugno 1866.

Digitized by Google

606. Per le elezioni senatoriali, il legislatore dovette stabilire una disposizione speciale, che proibisce il doppio voto; se non avesse fatto ciò, si sarebbe potuto, in vista della speciale composizione dei Collegi senatoriali, chiedere quali erano i diritti d'un cittadino rivestito del doppio mandato di deputato e di consigliere generale.

Ma l'art. 9 della legge organica 2 agosto 1875, stabilisce che nessun elettore possa avere *più di un voto*. Per conseguenza, il deputato che è contemporaneamente consigliere generale non dev'essere inscritto sulla lista che in una delle sue qualità, e non ha diritto ad un doppio voto. Niuno può votare in più di un Collegio. Escludendo la pluralità dei voti nel Dipartimento, la si esclude pure in due Dipartimenti diversi. Ad esempio, il deputato della Senna e consigliere generale di Senna e Oise, non ha diritto di votare ad un tempo a Parigi e a Versailles. Ma ogni elettore iscritto su due liste ha facoltà di optare e votare nell'uno o nell'altro dei Collegi di cui fa legalmente parte per titoli diversi (1).

607. Dalle prescrizioni formali delle leggi risulta che il voto è un atto essenzialmente personale; questo dovere non può essere in alcun modo adempiuto per procura, come nel 1789; per conseguenza il sindaco che votasse per elettori assenti, commetterebbe un atto biasimevole e reprensibile e questi voti dovrebbero essere detratti dal numero di quelli ottenuti dal candidato eletto (2).

§ 6. — *Della durata degli scrutini.*

608. Per l'elezione dei deputati, lo scrutinio dura un sol giorno (3); la votazione resta aperta dalle 8 ore del mattino fino alle 6 della sera (4); i Prefetti possono, dietro il parere dei sindaci, stabilire che lo scrutinio sia aperto prima delle ore 8 del mattino, nei Comuni dove ciò sembri necessario. Ma in nessun caso la votazione può essere aperta prima delle ore 5 del mattino, nè può mutarsi l'ora della chiusura. La decisione del Prefetto, che fissa l'ora dell'apertura della votazione, deve essere pubblicata ed affissa almeno cinque giorni prima della riunione dei Collegi elettorali (5). Il secondo scrutinio, quando sia necessario, ha luogo nella seconda domenica successiva al giorno in cui è stato proclamato il risultato del primo scrutinio (6).

(1) Estratto della relazione dell'on. Christophle sul progetto di legge relativo alle elezioni senatoriali.
(2) C. L. 24 dicembre 1869 (Elez. dell'on. Isacco Pereire).
(3) L. O. 30 novembre 1875, art. 4.
(4) D. R. 2 febbraio 1852, art. 25.
(5) D. 1° maggio 1869, art. 12.
(6) L. O. 30 novembre 1875, art. 4.

Digitized by Google

609. Per le elezioni senatoriali lo scrutinio dura pure un solo giorno, ma tutte le operazioni devono essere terminate il giorno stesso. Il primo scrutinio è aperto a 8 ore del mattino e chiuso a mezzogiorno, il secondo aperto alle 2 ore e chiuso alle 4, il terzo è aperto alle 6 e chiuso alle 8 (1).

Riesce evidente come possa bastare un solo scrutinio e non sia da procedersi ad una seconda votazione che nel caso in cui nessun candidato abbia ottenuto nella prima la maggioranza richiesta, o che il numero dei candidati che l'hanno raggiunta sia inferiore al numero dei senatori attribuiti dalla legge al Dipartimento. Nel caso in cui nel secondo scrutinio il risultato sia ancora nullo o incompleto, ne viene aperto un terzo, nel quale basta la maggioranza relativa.

Un ritardo nell'apertura del secondo o del terzo scrutinio costituisce una irregolarità senza importanza se tutti gli elettori che presero parte alla prima votazione sieno pure intervenuti nelle successive (2).

610. L'antica Camera dei deputati considerava formali ed assolute le prescrizioni della legge sulla durata dello scrutinio. Nella seduta 4 agosto 1834, essa aveva annullata l'elezione dell'on. De Bastard d'Estang, perchè lo scrutinio era stato chiuso prima del tempo prescritto, sebbene l'eletto avesse avuto una maggioranza considerevole, e nessun elettore si fosse presentato dopo la chiusura anticipata della votazione. Nella seduta del 21 agosto 1846, l'elezione dell'on. Hallez-Claparède era stata pure annullata per il motivo che la votazione era stata chiusa prima dell'ora legale e sebbene la maggioranza restasse all'eletto anche detratto un numero di voti eguale a quello degli elettori iscritti che non avevano votato. Questa giurisprudenza troppo rigorosa venne abbandonata dal Corpo legislativo (3). La Camera dei deputati del 1876 stabilì che in tal caso bisognava aggiungere al numero dei voti espressi quelli che avrebbero potuto esserlo nel Comune dove seguì l'irregolarità, se la durata legale dello scrutinio fosse stata osservata. Tale aggiunta eleva necessariamente la cifra della maggioranza assoluta; tuttavia, se il candidato proclamato la raggiunge, la sua elezione è convalidata (4).

§ 7. — *Della raccolta e constatazione dei voti.*

611. Gli elettori sono chiamati per ordine alfabetico; terminato l'appello si procede ad un secondo appello di tutti coloro che non hanno votato (5).

(1) L. O. 2 agosto 1875, art. 14.
(2) S. 10 marzo 1876 (Elez. degli on. Hoassard e de Quinenout).
(3) C. L. 16 novembre 1863 (Elez. dell'on. Carnel de Saint-Martin); 1° luglio 1869 (Elez. dell'on. conte Le-Hon); 10 luglio 1869 (Elez. dell'on. Piccioni); 6 dicembre 1869 (Elez. dell'on. Seydoux).
(4) C. D. 4 aprile 1876 (Elez. dell'on. Fauré).
(5) D. R. 2 febbraio 1852, art. 21 e 24).

Digitized by Google

Nella pratica, ben pochi elettori si presentano al momento dell'apertura della votazione e non si fa generalmente nè appello nè secondo appello; questa duplice formalità non è di rigore, ma venne introdotta soltanto per facilitare i mezzi di votare: se la votazione è stata libera e completa, la mancanza dell'appello e del secondo appello non potrebbe viziare una elezione (1).

612. Alla chiamata del suo nome, l'elettore consegna al presidente la sua scheda chiusa; il presidente la depone nell'urna di scrutinio, la quale, prima del principio della votazione, deve essere stata chiusa a due chiavi delle quali l'una resta in mano del presidente, l'altra dello scrutatore più anziano (2).

Venne deciso che l'uso di un'urna di cristallo (3) o d'una zuppiera (4) costituisce una irregolarità, ma non importa la nullità dell'elezione, quando sia provato che la segretezza del voto venne mantenuta.

613. Per la raccolta e constatazione dei voti degli elettori senatoriali, il Ministero dell'interno, mediante circolare 10 dicembre 1878, impartì ai Prefetti alcune istruzioni, colle quali principalmente avverte che le schede devono essere preparate al di fuori e non possono *sotto verun pretesto* essere distribuite nell'interno della sala di votazione; che l'elettore deve consegnare la propria scheda chiusa al presidente, il quale, prima di deporla nell'urna, deve assicurarsi che non ne racchiudeva alcun'altra.

Due assessori devono tenere il doppio esemplare della lista, un terzo è incaricato di ritirare l'avviso di convocazione dell'elettore e constatarne la votazione mediante firma presso al nome del presidente, sulla colonna del foglio a tale scopo preparato per ogni scrutinio, o in mancanza di tale colonna, mediante lacerazione d'uno degli angoli del foglio. In caso di perdita dell'avviso di convocazione, l'elettore non può votare se non dopo constatata la sua identità; se trattasi di un delegato o supplente che intenda chiedere l'indennità di trasferta, dovrà ottenere un duplicato dalla Prefettura. Se si presenti per votare un supplente non iscritto sulle liste, l'ufficio della sessione non dovrà ricevere il suo voto senza consultare l'ufficio del Collegio, il quale deciderà la questione e farà nel caso iscrivere questo elettore nella terza colonna della lista, di fronte al nome del delegato impedito. Le liste sono sottoscritte da tutti i componenti l'ufficio della sezione.

(1) C. L. 20 novembre 1863 (Elez. degli on. Roulneaux-Dugaye ed Eugenio Pereire).
(2) D. R. 2 febbraio 1852, art. 22.
(3) C. D. 20 agosto 1846 (Elez. dell'on. Clappier).
(4) C. L. 4 dicembre 1869 (Elez. dell'on. du Miral).

Digitized by Google

614. Gli art. 46 e 47, del Decreto organico 2 febbraio 1852, hanno prevista e punita la violazione dell'urna elettorale; essi sono così concepiti:

ART. 46. — Chiunque trafughi l'urna contenente i voti dati e non ancora spogliati, sarà punito col carcere da uno a cinque anni e coll'ammenda da 1000 a 5000 franchi. Se tale trafugamento venga effettuato da una riunione di varie persone e con violenza, la pena sarà della reclusione.

ART. 47. — La violazione dello scrutinio, tanto da parte dei componenti l'ufficio, come degli agenti dell'autorità posti a custodia delle schede non ancora spogliate, sarà punita colla reclusione.

Venne deciso che la violazione dell'urna elettorale in uno o due Comuni non sia di per sè solo motivo sufficiente per fare annullare una elezione (1).

615. L'art. 23, del Decreto regolamentare 2 febbraio 1852, stabilisce che il voto di ogni elettore viene constatato dalla firma o dalla nota di uno dei membri dell'ufficio apposta sulla lista, in margine al nome dell'elettore. Per conseguenza l'apposizione di una croce a matita accanto al nome di un elettore costituisce una irregolarità (2).

Nel caso di alterazioni constatate sul margine delle liste, la cifra della maggioranza del candidato eletto dev'essere diminuita di un numero di voti eguale a quello degli elettori che hanno votato in base a tali alterazioni (3).

Le liste colle constatazioni marginali di ogni sezione, firmate dal presidente e dal segretario, restano depositate per otto giorni nella segreteria del Comune, dove vengono comunicate ad ogni elettore che ne faccia domanda (4).

(1) C. L. 19 novembre 1863 (Elez. dell'on. Gavini); 19 febbraio 1864 (Elez. dell'on. Bravay).
(2) C. L. 4 dicembre 1869 (Elez. dell'on. Buquet).
(3) C. L. 23 dicembre 1869 (Elez. dell'on. Deseilligny).
(4) L. O. 30 novembre 1875, art. 5, § 3).

Digitized by Google

CAPITOLO IX.

DELLO SPOGLIO E DEL COMPUTO DEI VOTI

§ 1. — *Della numerazione delle schede.*

616. Dopo la chiusura dello scrutinio, l'urna viene aperta e verificato il numero delle schede; se tale numero superi o sia inferiore a quello dei votanti, ne è fatta menzione nel processo verbale.

La legge esige tale precauzione preliminare, perchè quando si trovi nell'urna un numero di schede maggiore degli elettori constatati dalle liste, la Commissione di spoglio possa detrarre ai candidati un numero di voti eguale a quello delle schede eccedenti. Tale regola incontestabile non è mai esattamente applicata dalle Commissioni di scrutinio; l'on. Seignobos, relatore dell'elezione dell'on. Peyrusse, richiamò questo fatto nella seduta della Camera dei deputati del 20 novembre 1876, nei termini seguenti:

Conviene fare un'osservazione sopra una decisione della Commissione di scrutinio, la quale, indubbiamente per distrazione, in un Comune in cui il numero delle schede era superiore a quello degli iscritti, detrasse ad ogni candidato un numero di voti eguale alla metà di quello delle schede eccedenti trovate nell'urna elettorale. Può tornare utile ricordare alle Commissioni di scrutinio, come esse non debbano proclamare eletto un candidato al primo scrutinio, se non vi sia la certezza ch'esso abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi, e perciò si deve detrarre dal suo numero dei voti la totalità di quelli che possono derivare da un errore e quindi tutti quelli che superano il numero degli elettori che hanno votato. In difetto, si fa luogo ad un secondo scrutinio.

617. Se la detrazione dei voti eccedenti non sia stata fatta dalla Commissione di scrutinio, e d'altro canto il numero dei voti ottenuto dal candidato proclamato sia di molto superiore alla cifra della maggioranza assoluta, l'ufficio della Camera constata l'irregolarità senza tenerne conto (1).

Invece se il candidato proclamato abbia superato di pochi voti la cifra della maggioranza assoluta, l'ufficio gli detrae le schede eccedenti; e, se in seguito a tale detrazione non raggiunga più la maggioranza assoluta, la sua elezione viene annullata.

618. Si sollevò la questione, se in questo fatto, come in quello che riguarda i voti degli elettori indebitamente inscritti, si debba fare la detra-

(1) Così si è fatto al Corpo legislativo, nelle tornate del 9 novembre 1863 (elezione Berryer e Cristophle), dell'11 novembre 1863 (elezione Boumat), del 2 luglio 1869 (elezione Bouchetal-Laroche).

Digitized by Google

zione anche sul numero dei *voti espressi* e quindi diminuire la maggioranza. Le schede che qui si tratterebbe di annullare hanno natura ben diversa da quelle provenienti da elettori indebitamente iscritti; per le prime si ha la certezza, che esse non possono concorrere a formare il numero dei voti espressi, ma quando nell'urna si ritrovino più schede dei votanti constatati dalle note in margine sulle liste, può esservi un *errore* in queste note, od una *frode* da parte degli elettori. Perchè le schede dolosamente introdotte nell'urna non possano giovare al candidato proclamato si detraggono, ma puossi diminuire di altrettanto il numero dei voti espressi e quindi scemare la cifra della maggioranza assoluta? In tal modo, in caso di errore, gli elettori che hanno regolarmente votato verrebbero privati del loro diritto di concorrere a formare la cifra dei voti espressi; e può sembrare strano che le schede *nulle* per costituire la maggioranza del candidato, *sieno valide* a costituire la maggioranza assoluta. Riassunte così le ragioni nell'uno e nell'altro senso, vediamo i precedenti.

619. Nell'elezione dell'on. Bourcier de Villers, nel 1863, si erano trovati alcuni voti eccedenti, che furono detratti dall'ufficio del Corpo legislativo tanto dalla cifra dei voti espressi quanto dal numero dei voti ottenuti dall'on. Bourcier (1); ma nel caso concreto la questione non aveva alcun interesse avendo l'on. Bourcier de Villers già perduta la maggioranza assoluta in seguito alla votazione di 511 indebitamente iscritti.

620. L'on. Balay nel 1863 aveva ottenuti 561 voti di più della maggioranza assoluta e si erano trovate nell'urna 194 schede di più della cifra dei votanti indicata sul margine delle liste. L'ufficio del Corpo legislativo detrasse queste 194 schede dalla cifra dei voti attribuiti all'on. Balay, senza dedurle dalla cifra dei voti espressi (2). Ma anche fatta tale deduzione, l'onorevole Balay conservava la maggioranza assoluta.

621. Diversa era nel 1876 la situazione dell'on. Malartre. I votanti erano 17,057, il numero dei voti validi senza le schede bianche, era di 17,028; la maggioranza assoluta era dunque di 8515 voti. L'on. Malartre aveva ottenuto 8547 voti; ma l'ufficio incaricato dell'esame dell'elezione, constatò come, riunendo i voti ottenuti dai vari suoi competitori ed aggiungendo una scheda che portava il nome del maresciallo Mac-Mahon, si raggiungeva un totale di 8549 voti, vale a dire due voti più del totale di quelli riportati dall'on. Malartre. Confrontando la cifra dei voti ripartiti fra l'on. Malartre e i suoi competitori, la cifra che sommava a 17,090, colla

(1) C. L. 17 novembre 1863 (Rel. O' Quin).
(2) C. L. 24 novembre 1863 (Rel. Pouyer-Quertier).

Digitized by Google

cifra dei voti espressi indicata dalla Commissione di spoglio, 17,028, si aveva una differenza di 68 voti. L'ufficio concluse che codesta eccedenza di voti dedotta dalla cifra di quelli riportati dall'on. Malartre, toglieva la maggioranza al candidato proclamato. Nella seduta del 20 marzo 1876 l'onorevole Léon Renault, relatore dell'ufficio, espose quanto appresso:

Per principio, nessuno può esser eletto deputato se non ha ottenuta la maggioranza assoluta dei voti; perchè vi sia elezione valida, nessun dubbio deve insorgere intorno a questa maggioranza.

La giurisprudenza parlamentare stabilì una regola finora seguita costantemente, per la quale, ogniqualvolta *nel primo scrutinio si trovi nelle urne un numero di schede valide superiore a quello dei voti espressi, si detrae a ciascun candidato un numero di voti eguale alla differenza esistente fra quello delle schede valide e quello dei voti espressi. Se, fatta tale deduzione, un candidato conservi la maggioranza assoluta, esso deve ritenersi come eletto; se invece nessuno dei candidati abbia tale maggioranza, si convocano di nuovo gli elettori per un secondo scrutinio.*

Tale modo di procedere è il solo che permetta di accertare che uno dei candidati abbia realmente ottenuta la maggioranza richiesta; dacchè si può ben supporre che le schede doppie siano causa della differenza fra i voti espressi e le schede valide, e che tutte queste schede doppie portassero il nome di quel candidato che ha raccolto il maggior numero di voti.

Ogni altro ripiego sarebbe arbitrario e non giustificato da alcuna ragione.

Infatti l'on. Malartre stesso riconobbe che l'aritmetica era contro di lui, e la sua elezione venne annullata.

622. Un'identica questione si sollevò nella stessa sessione, quando si verificò l'elezione dell'on. Chesnelong, eletto a Orthez. L'on. Chesnelong aveva riportato 12 voti più della maggioranza assoluta, ma si erano trovate nell'urna 20 schede più dei votanti. L'ufficio della Camera dei deputati detrasse all'on. Chesnelong i 20 voti eccedenti, senza dedurli però dalla cifra dei voti espressi; e non avendo egli più in tal modo la maggioranza assoluta, ne propose l'annullamento. L'onorevole Chesnelong, accettando la detrazione fatta, sostenne però che doveva farsi anche dalla cifra dei voti espressi, con che avrebbe ancora avuti due voti più della maggioranza assoluta. La Camera annullò l'elezione senza occuparsi della procedura, in vista soltanto delle pressioni che era accertato si fossero verificate, onde questo non si può ritenere come precedente di giurisprudenza.

623. I casi sinora ricordati si riferiscono tutti a votazione di *primo* scrutinio; questioni non meno delicate si presentano se trattisi di elezioni avvenute a *secondo* scrutinio. Essendo in tal caso richiesta soltanto la maggioranza relativa, le schede eccedenti debbono essere detratte al solo candidato eletto oppure anche a tutti gli altri?

Evidente appare il nodo della questione; siccome si tratta in tal caso

Digitized by Google

di una semplice pluralità, la detrazione fatta soltanto sulla cifra dei voti ottenuti dal candidato eletto, quando la differenza tra i vari concorrenti non sia assai forte, può importare l'annullamento dell'elezione. Invece, facendo la detrazione a tutti i candidati, la differenza fra le cifre dei voti da essi ottenuti resterà la stessa e in ogni caso l'elezione sarà valida.

624. Nel 1869 l'on. Buquet, candidato al Corpo legislativo, aveva ottenuto a secondo scrutinio, una maggioranza relativa di 353 voti ed era stato proclamato; si erano però trovate 34 schede in eccedenza sul numero dei votanti. Siccome però la detrazione di queste non influiva sul risultato finale, l'ufficio propose di non tener conto della irregolarità (1). In tal caso adunque non si aveva a decidere se la detrazione dei voti eccedenti dovesse farsi pel candidato eletto soltanto o anche per gli altri.

625. Così non accadde per l'on. Gourgaud, il quale aveva ottenuto, in confronto del duca de Marmier, tre voti di più, mentre erano state trovate due schede in più degli elettori iscritti, oltre che quattro elettori indebitamente iscritti avevano votato. L'ufficio detrasse sei voti al solo eletto, onde non avendo egli più la maggioranza, chiese al Corpo legislativo l'annullamento dell'elezione. La Camera accolse le conclusioni dell'ufficio, nella seduta dell'11 dicembre 1869.

626. Al secondo scrutinio per l'elezione dei deputati nel 5 marzo 1876 l'on. Bouteille aveva ottenuto una maggioranza di 11 voti sul suo competitore ed era stato proclamato; ma essendosi trovate 21 schede in più dei votanti, si sollevò la questione, se questi 21 voti dovessero esser detratti al solo proclamato o ad ambedue i candidati. Il relatore dell'ufficio di verificazione faceva notare, come l'on. Bouteille avrebbe perduto la maggioranza relativa se gli si fossero detratti 21 voti, e come il suo competitore avrebbe avuto il primo posto, onde essendo assurda una tale soluzione si avrebbe dovuto annullare l'elezione. Notava però come tale non fosse la giurisprudenza del Consiglio di Stato; in essa era stabilito il principio che « i voti indebitamente dati dovessero essere detratti dal numero dei voti espressi e da quello dei voti ottenuti dai candidati proclamati, l'elezione dei quali va annullata allorquando una tale detrazione faccia loro perdere la maggioranza ». Ciò, notava il relatore, torna applicabile tanto per le elezioni avvenute a primo scrutinio, quanto per quelle che seguono a secondo scrutinio, nelle quali non è richiesta che la maggioranza relativa: fare in queste la detrazione a danno del solo candidato eletto, sarebbe un deviare dalle norme di giustizia, accolte per le elezioni di primo scrutinio.

(1) C. L. 4 dicembre 1869.

Digitized by Google

Tenendo conto delle pressioni amministrative contro la candidatura Bouteille e senza creare per questo un precedente, l'ufficio propose la convalidazione della elezione, e, nonostante l'opposizione fatta dall'on. Ganivet, l'elezione dell'on. Bouteille venne convalidata.

§ 2. — *Dello spoglio delle schede.*

627. Finita la numerazione delle schede, l'ufficio elettorale designa fra gli elettori presenti un certo numero di scrutatori che sappiano leggere e scrivere, i quali si dividono per tavoli di quattro almeno. Il presidente divide fra i diversi tavoli le schede da verificare. In ogni tavolo uno degli scrutatori legge ad alta voce, ad una ad una, tutte le schede e le passa ad un altro scrutatore; i nomi scritti sulle schede sono annotati sopra liste preparate all'uopo. Il presidente e i membri dell'ufficio sorvegliano l'operazione dello spoglio.

Nei collegi o sezioni in cui si sono presentati meno di 300 votanti l'ufficio può procedere direttamente, senza intervento di scrutatori supplementari, allo spoglio dei voti.

I tavoli sui quali viene compiuto lo spoglio sono collocati in modo che gli elettori possano liberamente circolarvi intorno (1).

628. La legge non intese soltanto con questo diritto di sorveglianza attribuito agli elettori di dare una garanzia della sincerità dello spoglio, ma stabilì ancora penalità contro coloro che sottraessero od aggiungessero delle schede. L'art. 35 del Decreto organico 2 febbraio 1852 dispone:

> Chiunque, avendo l'incarico, in una votazione, di ricevere, contare o spogliare le schede contenenti i voti dei cittadini, abbia sottratto, aggiunto od alterato schede o letto un nome diverso da quello che in esse sta scritto, sarà punito col carcere da uno a cinque anni e colla multa da 500 a 5000 franchi.

Quest'articolo sostituisce l'art. 11 del Codice penale che punisce la falsificazione, la sottrazione, ecc. di schede fatta da un cittadino *incaricato* dello spoglio di una votazione; ma lascia sussistere l'art. 112 del Codice stesso, il quale prevede il caso in cui la falsificazione, la sottrazione, ecc. sia commessa da una persona *che non rivesta alcun ufficio nell'Assemblea elettorale*. L'art. 112 è così concepito:

> Ogni altra persona colpevole dei fatti enunciati nell'articolo precedente sarà punita col carcere dal *minimum* di 6 mesi al *maximum* di 2 anni e colla interdizione del diritto di voto e d'eleggibilità da un *minimum* di 5 anni ad un *maximum* di 10.

(1) D. R. 2 febbraio 1852, art. 27, 28 e 29.

Digitized by Google

629. Immediatamente dopo lo spoglio, il risultato dello scrutinio è reso pubblico e le schede che non devono essere annesse al processo verbale vengono bruciate in presenza degli elettori (1).

630. Per i collegi divisi in più sezioni, lo spoglio dei voti si fa in ogni sezione. Il risultato viene immediatamente accertato e firmato dall'ufficio, ed è quindi portato dal presidente all'ufficio della prima sezione, il quale, in presenza dei presidenti delle altre sezioni, fa il riassunto generale dei voti e ne proclama il risultato (2).

§ 3. — *Della attribuzione delle schede.*

631. A termini dell'art. 30 del Decreto regolamentare 2 febbraio 1852, le schede bianche, quelle non contenenti sufficienti indicazioni o nelle quali i votanti si sieno fatti conoscere, non vengono computate nel risultato della votazione, e per ciò non concorrono a formare la cifra della maggioranza assoluta. Tali schede devono essere annesse al processo verbale. In seguito alla circolare ministeriale del 19 gennaio 1876, le schede di carta colorata o portanti contrassegni esterni entrano nel computo per fissare la cifra dei voti espressi, sebbene non possano giovare ad alcuno dei candidati in esse inscritti.

632. Le schede illeggibili vengono considerate come prive di sufficiente designazione e debbono essere annullate (3). La scheda contenente qualificazioni ingiuriose per un candidato, o il nome di un candidato preceduto dalla formula « viva un tale » non è considerata come voto valido, e non è computata nel risultato della votazione (4).

Una *circolare* trovata nell'urna non è considerata come scheda nulla, sibbene come un voto dato al candidato di cui porta il nome (5). Le schede *doppie* non sono annullate, ma computate come un voto unico (6).

633. Nello scrutinio di *lista* le schede contenenti maggior numero di nomi dei candidati da eleggersi sono valide ; gli ultimi nomi scritti in eccedenza, non sono computati. Quanto alle schede che contengano un numero di nomi minore di quello dei candidati da eleggersi, deve essere rispettata la volontà dell'elettore che ha così ristretta la sua scelta ; queste schede

(1) D. R. 2 febbraio 1852, art 31.
(2) *Ibid.*, art. 32, § 3.
(3) A. N. 21 marzo 1850; C. D. 8 dicembre 1877 (elezione dell'on. Boudeville).
(4) C. D. 8 dicembre 1877 (elezione dell'on. Boudeville).
(5) C. L. 11 dicembre 1867 (elezione dell'on. Gourgaud).
(6) Ivi, med. elezione.

Digitized by Google

sono sempre computate. Se una scheda contiene due o più volte il nome di uno stesso candidato, non si attribuisce ad essa che un solo voto (1).

Per analogia venne deciso che negli scrutini uninominali le schede che contengano due o più nomi diversi non sieno considerate nulle, ma vengano attribuite al candidato il cui nome è scritto per il primo (2).

La disposizione dell'art. 14 della legge 2 agosto 1875, il quale ordina che gli scrutini di ballottaggio per la elezione dei senatori sieno compiuti nel giorno stesso, diede origine ad una difficoltà segnalata nel 1876, dai presidenti di Mans, di Lilla, di Saint-Etienne e di Nantes: difficoltà in vario modo risoluta dagli uffici.

Dovendosi eleggere parecchi candidati, uno solo ebbe la maggioranza a primo scrutinio; il secondo scrutinio deve aver luogo dopo l'intervallo di due ore, per cui gli elettori adoperano le medesime schede. Ora accade che certi elettori omettano di cancellare il nome del candidato eletto, il quale quindi si trova per primo inscritto nella scheda deposta nell'urna. Devesi tener conto di questo nome e considerare come non esistente l'ultimo nome scritto sulla scheda o, invece, interpretando la volontà dell'elettore, il quale non può presumersi abbia voluto dare un voto inutile, devesi considerare come non scritto il primo nome?

Gli uffici di Lilla e di Saint-Etienne decisero che non era il caso di preoccuparsi se l'elettore avesse o meno votato inutilmente e si pronunciarono nel primo senso. Il presidente di Lilla approvò tale decisione; a Nantes invece l'ufficio pensò d'interpretare la volontà presunta dell'elettore.

Le diverse decisioni degli uffici vennero implicitamente approvate dal Senato che convalidò le elezioni del Nord, della Loira e della Loira Inferiore senza osservazioni riguardo all'attribuzione delle schede. Non v'ha adunque una giurisprudenza fissa; sembra tuttavia che debba essere adottato il procedimento degli uffici di Lilla e di Saint-Etienne. Senza dubbio riesce strano che un elettore possa aver pensato di dare il proprio voto ad un candidato già nominato senatore; tuttavia bisogna rammentare che, a termini dell'art. 18 della legge organica 2 agosto 1875, i delegati senatoriali sono tenuti a prender parte a tutte le votazioni, salvo legittimo impedimento, onde non è loro possibile di astenersi materialmente. Ora il lasciar figurare sopra una scheda il nome di un candidato già eletto, è un mezzo indiretto di astensione.

634. Gli uffici dei collegi non possono annullare le schede *stampate* col nome di un candidato e modificate con sostituzione a mano del nome di un altro candidato, ma debbono attribuire tali schede al candidato, il

(1) L. 15 marzo 1849, art. 56; C. I. 19 gennaro 1877.
(2) C. D. 8 dicembre 1877 (elezione dell'on. Boudeville).

Digitized by Google

nome del quale sia stato sostituito a quello preventivamente scritto. In caso di annullamento o di riserva di tali schede, esse vengono riammesse dalla Commissione di spoglio o dall'ufficio della Camera e computate a favore del candidato da esse designato (1).

635. Tale regola deve essere applicata anche quando i votanti sostituendo un nuovo nome a quello stampato abbiano *omesso di cancellare le qualifiche,* che non potevano appartenere se non al candidato, la scheda del quale venne modificata. Così si è proceduto nel 5 luglio 1868 per l'elezione dell'on. Pons-Peyruc. La Camera dei deputati del 1876, seguì la stessa giurisprudenza nelle sedute del 29 marzo per l'elezione dell'on. Poujade, del 4 aprile per l'elezione dell'on. Bartoli, e del 26 giugno per quella dell'on. Loustalot.

636. Tali precedenti sono fondati sulla necessità di assicurare il segreto del voto, e di rispettare la volontà dell'elettore *sotto qualunque forma essa si manifesti.* Perciò le schede stampate col nome del candidato e modificate non già a mano ma colla *sostituzione di una lista di carta gommata,* sulla quale sia stampato il nome di un altro candidato, non devono essere annullate, ma attribuite a quest'ultimo. In tal modo procedette il Corpo legislativo nel 1° luglio 1869 (elezione dell'on. Malézieux); nel 2 luglio 1869 (elezione degli on. De Barante e conte d'Hesecques), nel 5 luglio 1869 (elezione dell'on. Millet), nel 6 dicembre 1869 (elezione dell'on. Yellard-Migeon).

Questa giurisprudenza venne confermata dalla Camera dopo importanti discussioni, nelle sedute del 19 novembre 1877 sull'elezione dell'on. Descamps, e del 24 novembre anno stesso su quelle degli on. Durand e Durieu.

§ 4. — *Del processo verbale delle operazioni elettorali.*

637. Il processo verbale delle operazioni elettorali di ciascun Comune viene esteso in doppio esemplare (2) dal segretario designato dall'ufficio: esso deve contenere i nomi dei componenti l'ufficio, l'ora dell'apertura e della chiusura dell'assemblea elettorale, e constatare l'osservanza di tutte le formalità prescritte dalla legge per il primo e il secondo appello degli elettori, per i contrassegni a margine, per il computo delle schede, ecc. (3).

(1) In tal modo, si è proceduto dal Corpo legislativo nel 17 novembre 1863 (elezione dell'on. conte di Chambrun). Nel 2 febbraio 1864 (elezione dell'on. Hallez-Claparède); nel 1° luglio 1869 (elezione dell'on. barone G. David).

(2) D. R. 2 febbraio 1852, art. 33.

(3) C. I. 30 maggio 1857.

Digitized by Google

L'ufficio deve indicare il numero delle schede che ha deliberato di unire al processo verbale, giusta gli articoli 16 e 30 del Decreto regolamentare 2 febbraio 1852.

638. Sebbene l'articolo 30 prescriva che sieno annesse al processo verbale le schede bianche o nulle, l'inosservanza di tale prescrizione non è causa di nullità dell'elezione, quando nessuna protesta sia intervenuta a porre in dubbio l'onestà degli uffici elettorali che hanno annullate le schede non annesse.

L'on. marchese de la Rochejaquelein era stato eletto deputato nel 31 maggio 1876 a primo scrutinio con nove voti più della maggioranza assoluta. Questa debole maggioranza dovea essere ancora diminuita, avendo l'ufficio della Camera constatato che si erano rinvenute nove schede in più del numero dei votanti, di guisa che l'on. de la Rochejaquelein raggiungeva, ma non oltrepassava, la maggioranza assoluta. Ora sopra 75 schede bianche o nulle che erano state detratte dalla cifra dei voti validi, 55 soltanto erano state annesse ai processi verbali a termini di legge; le altre 20 erano state disperse o bruciate. L'ufficio incaricato dell'esame della elezione dovette decidere se tale irregolarità fosse decisiva e ne dovesse dipendere la validità dell'elezione; ma, avendo la maggioranza anzitutto notato come nessuna protesta fosse stata sollevata, di fronte al silenzio degli elettori non ritenne che questa irregolarità deplorevole, ma abbastanza frequente, potesse annullare una elezione, la validità della quale era stata ammessa almeno in modo tacito da tutti gli elettori che vi aveano partecipato: onde concluse per la convalidazione dell'elezione. La Camera ne accolse le conclusioni nella seduta 4 luglio 1876.

639. Un esemplare del processo verbale resta depositato nella segreteria dell'uffizio comunale; l'altro vien trasmesso al Sottoprefetto del circondario il quale lo fa pervenire al Prefetto del dipartimento (1).

§ 5. — *Del computo generale dei voti.*

640. Nelle elezioni della Camera dei deputati, il computo generale dei voti si fa in seduta pubblica, nel capoluogo del dipartimento, per ciascuna circoscrizione elettorale, da una Commissione composta di tre membri del Consiglio generale. A Parigi viene fatto da una Commissione di cinque membri del Consiglio generale designati dal Prefetto della Senna. Di tale operazione è preso atto a processo verbale.

(1) D. R. 2 febbraio 1852, art. 33.

Digitized by Google

Esaurito il computo generale dei voti il Presidente della Commissione ne pubblica il risultato, e proclama deputato quello dei candidati che abbia adempito alle condizioni richieste dall'art. 18 della legge organica 30 novembre 1875.

Immediatamente dopo la proclamazione del risultato delle operazioni elettorali, i processi verbali coi documenti annessi sono trasmessi, a cura dei Prefetti e pel tramite del Ministero dell'interno, al Presidente della Camera dei deputati (1).

Alle Commissioni incaricate del computo generale dei voti non appartiene in alcun modo il diritto di pronunciarsi sull'eleggibilità del candidato che ha ottenuto la maggioranza: tale diritto spetta unicamente alla Camera. Una Commissione pertanto deve proclamare eletto il candidato che abbia riportato il numero di voti richiesto dalla legge, sebbene sia colpito da condanna che importi la perdita dei diritti civili e politici (2).

641. L'operazione del computo generale dei voti è una formalità che non inceppa la sovranità della Camera, la quale, se riconosca che siavi incorso un *errore* o che la maggioranza sia stata raggiunta *non già dal candidato proclamato*, ma dal suo competitore, può annullare l'elezione e *dichiarare eletto il candidato non proclamato*, sebbene in fatto abbia ottenuto la maggioranza.

In tal guisa procedette la Camera dei deputati nel 25 febbrajo 1833, (elezione dell'on. Harlé); nel 5 agosto 1834 (elezione dell'on. Dintraus (3); nel 6 agosto 1834 (elezione dell'on. Martineau); nel 23 dicembre 1837 (elezione dell'on. Nicod); e dall'Assemblea nazionale nel 17 maggio 1848 (elezione dell'on. Abbatucci) e nel 6 marzo 1871 (elezione dell'ammiraglio Jaureguiberry).

Il Corpo legislativo seguì una giurisprudenza contraria (sedute 4 marzo 1868, elezione dell'on. d'Estourmel; ed 11 dicembre 1869, elezione dell'on. Gourgaud); ma la Camera dei deputati del 1877 riprese le tradizioni delle passate Assemblee. Nella relazione presentata il 16 novembre 1877, sulla elezione di Lieture, l'on. Luigi Legrand pose in chiaro con somma precisione i diritti della Camera:

La verificazione della elezione dei propri componenti è quistione che concerne la sola Camera, la quale, per la risoluzione di essa, è investita di un diritto illimitato ed assoluto e di poteri inappellabili. Questa fu la norma costante delle nostre Assemblee politiche, norma che si è imposta allo stesso impero. Questo diritto della Camera trova forse alcun limite nelle attribuzioni delle Commissioni di

(1) D. R. 2 febbraio 1852, art. 34, 35 e 37.

(2) Così fu proclamato l'on. Blanqui, nella 1ª circoscrizione di Bordeaux, sebbene ineleggibile.

(3) In suo luogo era stato proclamato l'on. Bureau De Pusy.

Digitized by Google

scrutinio? Si rilegga bene il Decreto regolamentare 2 febbraio 1852, che costituì quelle Commissioni e non se ne riscontrerà alcuno. Esse sono incaricate di rivedere i computi degli uffici elettorali dei Comuni, di sommarli e far conoscere il risultato di tale operazione, in seguito alla quale proclamano un deputato al Corpo legislativo che abbia raggiunto le condizioni di maggioranza richieste dalla legge. Ma una tale proclamazione non è che *provvisoria;* è la semplice constatazione di un risultato che rimane contestabile dinanzi alla Camera in tutti i suoi elementi morali ed aritmetici. Se la proclamazione sia stata erronea, non si saprebbe vedere in virtù di qual principio o per quale legge la Camera abbia a restare legata da essa e non possa procedere che in via di annullamento della elezione e non già a mezzo di rettifica di computi. Ed invero la Commissione non è incaricata che di un lavoro materiale di riassunto e spetta alla Camera il giudizio sulla eleggibilità, *onde può ammettere chi sia stato regolarmente eletto* come può rifiutare chi non lo è stato.

642. Di conformità a questa dottrina la Camera dichiarò nulle, in tre collegi, le operazioni del secondo scrutinio e pronunciò per essi l'*ammissione* dei candidati che le Commissioni di scrutinio avevano rifiutato di proclamare nel primo (1).

Allorchè al Ministero dell'interno siano stati ricevuti documenti relativi ad una elezione, il Ministero fa per solito inserire nel giornale ufficiale il nome del candidato proclamato. Questa formalità non venne osservata nell'aprile 1879, per l'on. Blanqui, eletto deputato della prima circoscrizione di Bordeaux il 20 del mese stesso. L'on. Blanqui era allora colpito da condanna importante la perdita dei diritti politici.

Nella seduta della Camera dei deputati del 19 maggio 1879, l'on. De Baudry d'Asson rilevò il fatto della mancata inserzione nel giornale ufficiale del risultato della votazione nella prima circoscrizione di Bordeaux e chiese al Governo il perchè di tal fatto. L'on. Le Royer Guardasigilli rispose che il giornale ufficiale come tutti gli altri annuncia al pubblico i fatti che lo possono interessare; li annuncia con maggiore certezza, ma bada a ben assicurarsi della loro esattezza onde rimane sempre di 48 ore in ritardo. Notava poi come le elezioni fossero da esso annunciate come fatti diversi, non già nella parte ufficiale ed a titolo di informazioni, e come, essendo evidente che la elezione di Blanqui dovea sollevare gravi discussioni, il Governo, intendeva col suo silenzio lasciare a tutti la libertà di apprezzamento volendo conservare la propria. Aggiungeva ancora, che non correndo al Governo nessun obbligo di far menzione di una elezione qualunque, credeva aver usato di un diritto e si rimetteva all'apprezzamento della Camera.

643. Se sia constatato che un eletto sia stato *proclamato indebitamente* al primo scrutinio come se avesse ottenuta la maggioranza assoluta, mentre

(1) 19 novembre 1877, elezione Descamps; 24 novembre 1877, elezione Durand e Durieu.

Digitized by Google

nessun candidato l'ha raggiunta, la Camera può soltanto annullare l'elezione, giacchè non spetta ad essa la facoltà di rimettere le cose nello stato pristino e decidere che sia proceduto ad un secondo scrutinio: il solo suo diritto è quello d'annullare la elezione (1).

644. Per la nomina dei senatori, i risultati delle votazioni sono riassunti dall'ufficio del collegio elettorale e proclamati nel giorno stesso dal presidente del collegio (2).

645. Tuttavia l'art. 4 della legge 30 dicembre 1875, stabilì che nell'India francese lo spoglio del riassunto dei voti abbia luogo giusta le disposizioni succitate combinate con quelle dell'art. 32 del decreto regolamentare 2 febbraio 1852; quindi i risultati delle votazioni di ciascuno degli stabilimenti coloniali dell'India francese debbono essere immediatamente dichiarati e firmati dagli uffici elettorali degli stabilimenti stessi e trasmessi all'ufficio del Collegio elettorale della Colonia risiedente nel capoluogo (a Pondichéry) il quale fa il riassunto generale dei voti, il risultato del quale viene proclamato dal suo presidente.

646. I processi verbali delle operazioni elettorali per la nomina dei senatori sono inviati dai Prefetti e nelle colonie dal direttore dell'interno, al Ministro dell'interno che li trasmette al Presidente del Senato (3).

CAPITOLO X.

DELLE PROTESTE

647. Avendo le due Camere una competenza sovrana in materia di verificazione di poteri (4), la legge non determinò alcuna procedura che limiti il diritto di protestare contro l'elezione d'un senatore o d'un deputato.

Tutti i cittadini, individualmente o collettivamente, hanno la facoltà di segnalare alla Camera competente i fatti che loro sembrassero di natura tale da viziare le operazioni elettorali, ed è loro aperta ogni via per pro-

(1) C. L. 3 novembre 1863 (elezione dell'on. Pelletan); C. D. 20 marzo 1876 (elezione dell'on. Malartre).
(2) L. O. 2 agosto 1875, art. 14 (V. n. 594).
(3) L. O. 2 agosto 1875, art. 27; D. R. 2 febbraio 1852, art. 37.
(4) V. lib. III, cap. I, § 1.

Digitized by Google

durre i propri reclami. Le proteste sono esenti da bollo (1), e possono anche essere *stampate;* tuttavia è necessario che l'esemplare indirizzato ufficialmente alla Camera, sia *firmato* dall'autore o dagli autori della protesta. Gli uffici della Camera non prendono in considerazione le proteste non firmate (2). Non è indispensabile che le firme sieno legalizzate (3); tuttavia la Camera e l'ufficio sogliono annettere maggiore importanza alle dichiarazioni, le cui firme abbiano un carattere d'autenticità (4). Un sindaco non ha il diritto di rifiutare la legalizzazione delle proteste elettorali, le cui firme gli sono note (5).

648. Le proteste debbono essere indirizzate al Presidente del Senato o della Camera dei deputati; il presidente le trasmette per mezzo dell'ufficio di questura agli uffici competenti (6), i quali ne sono, in tal modo soltanto, regolarmente informati.

649. Nel 1846 la Camera dei deputati discusse a lungo la questione se le imputazioni diffamatorie contenute nelle proteste possano dar luogo ad un giudizio penale contro l'autore di esse. L'on. Dessaigne aveva sporto querela ai tribunali contro un elettore che aveva indirizzata alla Camera una protesta diffamante. Avendo l'ufficio di verificazione proposta la sua convalidazione, ed essendo state attaccate le conclusioni di esso, l'on. Dessaigne allegò come mezzo di difesa, il processo da lui intentato contro l'autore della protesta, dinanzi ai tribunali. L'onor. Duvergier de Hauranne, udendo tale difesa, dichiarava recisamente che un atto simile costituiva un attentato ai diritti della Camera, aggiungendo che, se avesse ad intervenire una condanna, la Camera saprebbe prendere le misure necessarie a far rispettare i propri diritti. Il Ministro dell'interno combattè la teoria dell'on. Duvergier, non ritenendo si potesse accordare a coloro che presentano un reclamo calunnioso alla Camera il privilegio della inviolabilità parlamentare. L'onor. Billault sostenne la teoria dell'onor. Duvergier, facendo notare come il processo fosse incominciato prima che la Camera si fosse pronunciata, e come, non essendo ammessa la prova dei fatti diffamanti, fosse inevitabile una condanna: dal che traeva la conseguenza che nessuno avrebbe più osato far conoscere alla Camera gli eventuali vizi d'una elezione, per tema d'essere esposto ad una condanna inevitabile.

(1) L. 13 brumaio anno VII, art. 16.
(2) C. L. 6 febbraio 1862 (elezione dell'on. Pamard); 9 novembre 1863 (elezione del barone Sibuet); 16 novembre 1863 (elezione dell'on. Quesné).
(3) C. L. 16 marzo 1865 (elezione dell'on. Duguet).
(4) C. L. 23 novembre 1863 (elezione dell'on. Giuseppe Simon).
(5) V. la relazione dell'on. Goerg sull'elezione Bouteiller, 6 luglio 1869.
(6) R. S., art. 24, § 1 e 32; R. C. D., art. 28, § 1 e 100.

Digitized by Google

L'on. Martin, Guardasigilli, sostenne che l'on. Dessaigne si era condotto come un gentiluomo che si trova attaccato nell'onore; che i diritti della Camera sono affatto indipendenti da quelli della giustizia e che sarebbe una esagerazione del diritto di protesta dei cittadini, l'impunità data alla calunnia ed alla diffamazione. La possibilità di un giudizio penale per diffamazione avrebbe invece tenuto a freno le malvagie passioni, e le imputazioni calunniose prive d'un reale fondamento. L'onor. Odilon-Barrot fece appello al diritto sovrano della Camera di ricevere e giudicare delle proteste; perchè resti inviolato tale diritto, egli disse, era necessario lo fosse pure quello dei cittadini di firmarle. I poteri della Camera in tale materia, secondo lui, giungevano fino a controllare gli atti dell'autorità giudiziaria. Ma contro le sue conclusioni, la Camera rifiutò di assoggettare l'elezione Dessaigne ad un inchiesta parlamentare.

Dinanzi al tribunale di Vendôme, allorchè si discusse la querela dell'onor. Dessaigne, l'onor. Crémieux, avvocato difensore, sollevò l'eccezione d'incompetenza pel motivo che *alla sola Camera spetta di giudicare delle proteste che le sono trasmesse;* ma il tribunale la respinse, ritenendo che la fattispecie non uscisse dal *diritto comune;* che non si potesse attribuire ai firmatari d'una protesta l'immunità parlamentare; e che la Camera, in ogni caso, non è tenuta a stare alle decisioni dei tribunali: ciò in base alle disposizioni della legge, nelle quali, qualora esistesse una lacuna, toccherebbe al potere legislativo riparare. La sentenza dichiarava quindi colpevole il querelato, condannandolo a 300 franchi d'ammenda; e la Corte d'Orléans, il 31 maggio 1847, in grado d'appello, la confermò.

650. Nel 1864, venne promossa dinanzi al Tribunale correzionale di Colmar un'azione per diffamazione dall'on. De Heckeren, senatore e sindaco di Soultz, da un aggiunto della stessa città e da parecchi sindaci o consiglieri municipali, contro l'on. Tachard, candidato non eletto, e contro l'on. Braun, in occasione di una protesta stampata e indirizzata dall'on. Tachard al Corpo legislativo, quando si trattò di convalidare l'elezione. Togliamo dalla sentenza pronunciata il 20 marzo, sulle conclusioni contrarie del Pubblico Ministero, i passi seguenti:

Sulla eccezione pregiudiziale, desunta dalla immunità accordata dalla legge 17 maggio 1819 agli scritti prodotti dinanzi il tribunale; ritenuto che l'on. Tachard ha rimessa al Corpo legislativo una protesta che è divenuta oggetto di una relazione inserita nel « Moniteur » e pubblicata in tutti i giornali politici.....; che resta ad esaminarsi se la protesta in questione possa godere del privilegio accordato dall'art. 23 della citata legge agli scritti prodotti dinanzi ai tribunali.....; ritenuto che il *Corpo legislativo dev'essere considerato come un tribunale quando statuisce sulle questioni che si connettono alla elezione dei suoi membri.....;* che, se risulti che l'autore della protesta abbia agito in mala fede e ispirato a passioni personali, il Corpo legislativo, a mezzo del suo relatore, può esprimere un formale

Digitized by Google

voto di biasimo e, ordinando il rinvio della protesta al Guardasigilli, rimettere alla giustizia ordinaria la procedura pei delitti che con essa si sieno compiuti.....; che, tranne questo caso, le proteste dirette al Corpo legislativo mentre esercita la sua giurisdizione elettorale debbono godere della stessa immunità degli scritti prodotti dinanzi agli altri tribunali.....; che, nella seduta 23 novembre, la relazione al Corpo legislativo rende omaggio all'on. Tachard, dichiarando che: « Non è nella intenzione di alcuno dei componenti l'ufficio, e meno che altri del vostro relatore di permettersi d'attribuire all'on. Tachard una tale qualifica (la qualifica di *sleale*), mentre, se può ingannarsi, si è sempre espresso con una costanza di convinzioni, alla quale noi non possiamo che rendere omaggio »; che una protesta così apprezzata in una relazione approvata dal Corpo legislativo è protetta dalle disposizioni dell'art. 23 della legge del 17 maggio 1819, e non può dar luogo ad un'azione per diffamazione.....; respinge la domanda contro l'on. Tachard (1).

651. Dopo le elezioni generali del **20** febbraio **1876**, venne presentata alla Camera dei deputati una protesta che imputava ad uno dei suoi membri un fatto di corruzione elettorale. Il deputato incolpato intentò dinanzi al Tribunale civile di Cosne (Nièvre) un processo contro i firmatari della protesta, ed il Tribunale condannava i convenuti al pagamento di **500** franchi per quel titolo ed alla inserzione a loro spese in vari giornali del dispositivo della sentenza. I motivi principali di questa decisione erano:

Attesochè, per principio, il diritto di protesta è riconosciuto dalla legge e deve essere anzi reso tanto più facile, dacchè è garanzia della veracità e regolarità delle elezioni; che tuttavia il legislatore non l'ha favorito in modo speciale per quanto concerne la responsabilità che da esso può derivare, lasciandolo quindi soggetto alle regole di diritto comune; che, se perciò la protesta contiene l'enunciazione di fatti diffamanti falsamente o imprudentemente addotti, gli autori di essa debbono sopportare le conseguenze legali della loro malafede od imprudenza.....; attesochè, per isfuggire alla responsabilità, gl'imputati eccepiscono la loro buona fede, mentre tale buona fede non esiste; attesochè, trasmettendo alla Camera dei deputati la loro protesta, gli imputati hanno dato alle loro asserzioni una pubblicità che aggrava la loro condotta.....; per tali motivi, condanna, ecc.

La Corte d'appello di Bourges, il **14** gennaio **1879**, confermava questa decisione, motivando principalmente la propria sentenza col principio che le proteste indirizzate al Senato o alla Camera non possono esporre gli autori a processi per diffamazione e distinguendo la buona dalla mala fede. Questo stesso principio venne ritenuto dalla Corte di Nimes nel **1877**:

Attesochè il diritto di protesta in materia di elezioni sarebbe illusorio se non si potessero indicare fatti di natura tale da viziare una elezione, senza esporre gli autori della protesta alle conseguenze di un processo per diffamazione.....; attesochè gli appellanti non possono essere chiamati a rispondere della pubblicità che è conseguenza necessaria delle rivelazioni da essi fatte al potere legislativo solo competente ad apprezzarle.....; per questi motivi, ecc. (2).

(1) « Gazette des Tribunaux », 26 marzo 1864.

(2) Una nota assai importante dell'on. Labbe, che si trova nella *Raccolta* di SIREY (1877, II, pag. 281) sotto la decisione della Corte di Nimes, stabilisce senza alcun dubbio che gli articoli della legge 17 maggio 1819 intorno alla diffamazione non sono applicabili agli autori delle proteste elettorali indirizzate alla Camera dei deputati.

Digitized by Google

652. Dal principio che le proteste indirizzate alle Camere non possono dar luogo a processi per diffamazione non consegue che gli autori di esse godano di una assoluta immunità. Il diritto di protesta non può andare fino all'abuso; chi per leggerezza o malevolenza usi di tale diritto contro la verità, è responsabile del danno da esso causato e può essere condannato ad un risarcimento: ne potrebbe invocare in suo favore l'art. 21 della legge 17 maggio 1819, che stabilisce una immunità speciale per i discorsi pronunciati in seno alle Camere e per le relazioni e documenti stampati dietro loro ordine. A questi principii si è inspirata la sentenza del Tribunale civile di Reims in data 6 dicembre 1878, confermata dalla Corte d'appello di Parigi il 18 gennaio 1880.

Devesi notare che in base a queste decisioni, i risarcimenti di danni accordati stanno in ragione del danno che la persona offesa colla protesta ha potuto subire nel suo onore, nei suoi affari o nel suo commercio. Nessuna indennità potrebbe essere accordata al deputato la cui elezione fosse stata invalidata in seguito alla protesta, per quanto ciò potesse essergli riuscito dannoso.

CAPITOLO XI.

DEI CASI DI VACANZA E DI OPZIONE

653. Nessun collegio elettorale deve restare senza rappresentante. Tuttavia, quando alla Camera rimane un seggio vacante, possono esistere ragioni locali ed anche politiche che impediscono di convocare immediatamente il collegio vacante. Se ad esempio venga a morire improvvisamente un deputato che abbia per molto tempo rappresentato un collegio, riesce opportuno che prima dell'apertura del periodo elettorale i cittadini abbiano agio di concertarsi e ricercare il nuovo nome, sul quale abbiano a raccogliersi i loro voti. Così, se la Camera annulli una elezione per corruzione o intimidazione, può sembrar necessario ritardare la convocazione del collegio, perchè le cause che viziarono la prima elezione non estendano i loro effetti anche sulla seconda (1). D'altro canto, importa che non sia lasciato in balia del potere esecutivo il determinare la durata della vacanza elettorale. Le leggi pertanto hanno fissato termini, nel limite dei quali l'azione del Governo è libera, ma che non possono essere oltrepassati (2).

(1) V. la discussione impegnatasi sopra questa questione nella seduta del Corpo legislativo 9 gennaio 1864 (elezione dell'on. Isacco Pereire).

(2) Durante le tre prime Assemblee, dal 1789 al 1795, si era provveduto preventivamente ai casi di vacanza a mezzo di *supplenti*.

Digitized by Google

654. L'art. 10 della legge 29 giugno 1820 stabiliva che, nei casi di vacanza per opzione, morte, dimissione od altre cause, i collegi elettorali dovessero essere convocati nel termine di due mesi per procedere ad una nuova elezione. L'art. 65 della legge 19 aprile 1831, ridusse questo termine *a 40 giorni*, ma lo mantenne *a due mesi* per la Corsica. Gli art. 92, 93 della legge 15 marzo 1849, stabilirono pure un termine *di 40 giorni* per la Francia continentale, *di 2 mesi* per la Corsica e l'Algeria, *di 3 mesi* per le Antille, e la Gujana, *di 4 mesi* pel Senegal, e di 5 mesi per l'Isola della Riunione.

L'art. 8 del decreto organico del 1852 portò il termine *a 6 mesi* pel continente; sotto l'Impero, le Colonie non avevano rappresentanza.

655. Ai casi di vacanza di un collegio *senatoriale* per morte o dimissione era provveduto dall'art. 23 della legge organica 2 agosto 1875, nel modo seguente:

Se, in seguito a morte o dimissione, il numero dei senatori di un dipartimento venga ridotto alla metà, viene provveduto alle vacanze nel termine di tre mesi, a meno che non seguano nei dodici mesi precedenti il rinnovamento triennale. In questo caso, sarà provveduto a tutte le vacanze, qualunque ne sia il numero e la data (1).

L'art. 3 della legge 9 dicembre 1884 sulla elezione dei senatori, dispone:

Nei dipartimenti in cui il numero dei senatori è aumentato in virtù della presente legge, l'aumento avrà luogo a seconda delle vacanze che seguiranno fra i senatori inamovibili. Perciò negli otto giorni successivi alla vacanza si procederà in seduta pubblica all'estrazione a sorte del dipartimento che dovrà eleggere un senatore. Questa elezione avrà luogo nel termine di tre mesi dal giorno dell'estrazione a sorte; tuttavia, se la vacanza avvenga nei sei mesi precedenti al rinnovamento triennale, non vi sarà provveduto che in occasione di questo.

La prima estrazione a sorte ebbe luogo nella seduta del Senato 10 dicembre 1884; altre estrazioni si fecero il 5 febbraio e il 17 giugno 1885. Fino al 1° ottobre 1885, la sorte attribuì i seggi rimasti vacanti ai dipartimenti di Lot-et-Garonne, dell'Ain, della Gironda e del Puy-de-Dôme.

656. A termini dell'art. 22 della legge 2 agosto 1875, il senatore eletto in più dipartimenti doveva far conoscere la sua opzione al Presidente del Senato nei dieci giorni successivi alla convalidazione di tali elezioni. In

(1) Chiaro apparisce, disse il relatore della legge (pag. 43), che queste elezioni parziali fatte in favore del rinnovamento triennale non possono attribuire agli eletti se non i diritti che derivano da ogni elezione parziale e che essi non sono eletti se non per il compimento del periodo che rimane a decorrere per i senatori così sostituiti. L'art. 23 surriferito ebbe la sua prima applicazione in virtù di un decreto dell'8 ottobre 1887.

Digitized by Google

mancanza d'opposizione entro questo termine, la questione veniva decisa mediante estrazione a sorte in seduta pubblica. Era provveduto alla vacanza nel termine d'un mese e dallo stesso Corpo elettorale, anche nel caso d'annullamento di una elezione.

Le parole: *lo stesso corpo elettorale*, si riferirono unicamente ai delegati dei Consigli municipali che dovevano restare gli stessi; non erano applicabili ai deputati, ai consiglieri generali o di circondario, i quali, nell'intervallo delle due elezioni, avessero perduta o acquistata tale qualità (1).

657. I termini per la convocazione dei collegi per la elezione dei *deputati* sono fissati dall'art. 16 della legge organica 30 novembre 1875:

In caso di vacanza, per morte, dimissione od altra causa, l'elezione dovrà essere fatta nel termine di tre mesi, dal giorno in cui la vacanza è avvenuta. Nel caso d'opzione, viene provveduto alla vacanza nel termine di un mese.

658. A termini dell'art. 7 del decreto organico 2 febbraio 1852 il deputato eletto in più circoscrizioni elettorali deve far conoscere la propria opzione al Presidente della Camera nei 10 giorni successivi alla dichiarazione di validità delle elezioni.

L'art. 91 della legge elettorale 15 marzo 1849 stabiliva che in difetto di opzione e nel termine prescritto si sarebbe proceduto all'estrazione a sorte *in seduta pubblica*. Sebbene tale disposizione non sia stata riprodotta nel decreto del 1852, si deve ancora considerare come applicabile, altrimenti la disposizione dell'art. 7 del decreto del 1852 resterebbe senza sanzione (2).

La legge non ha stabilito un termine per l'opzione di un deputato eletto senatore, ma è costante la giurisprudenza che egli non sia tenuto a dimettersi da deputato finchè i suoi poteri non siano stati verificati dal Senato. Finchè non vennero date le dimissioni, il deputato eletto senatore conserva il diritto di sedere e parlare alla Camera dei deputati; ma se sieda al Senato e prenda parte ad una votazione pubblica viene considerato come dimissionario (3).

(1) Assemblea nazionale, 26 giugno 1875; discorso dell'on. Seignobos.

(2) La regola dell'estrazione a sorte si trova espressa nella legge sulle elezioni senatoriali.

(3) Gli on. De Bosredon e De Fourtu, deputati della Dordogne, essendo stati eletti senatori dallo stesso dipartimento nel marzo 1880, ed avendo votato al Senato sull'art. 7, vennero considerati *ipso facto* come dimissionari.

L'on. Edoardo Millaud, eletto senatore del Rodano nel 14 marzo 1880, doveva prendere parte alla discussione della tariffa sulle sete quale relatore della Commissione delle dogane, nella seduta della Camera 20 giugno 1880. Essendo stato egli compreso per errore nella lista dei membri che aveano preso parte agli scrutini del 15 e 16 marzo in Senato, fece inserire nel « Journal Officiel » del 19 marzo una rettifica, per conservare il proprio seggio alla Camera dei deputati.

Digitized by Google

659. Nel caso di proroga della Camera, si ritiene prolungato il termine accordato dalla legge per fare la dichiarazione di opzione, di tutta la durata della proroga. La legge 16 giugno 1885, che modifica la legge elettorale, all'art. 7 dispone:

Non viene provveduto alle vacanze che si verificano nei sei mesi precedenti al rinnovamento della Camera.

Questa legge, colla quale viene ristabilito lo scrutinio di lista, essendo entrata in vigore soltanto nel 16 giugno 1885, le Camere avevano creduto opportuno di votare una legge transitoria applicabile alla legislatura incominciata nel 14 ottobre 1881, che sospendeva le elezioni parziali durante gli ultimi mesi di essa. Questa legge transitoria promulgata nel 2 aprile 1885 era così concepita:

ART. UNICO. — Non sarà proceduto ad alcuna elezione di deputato fino al rinnovamento dei poteri della Camera attuale. Tale disposizione non è applicabile a quelle elezioni, per le quali gli elettori sieno stati convocati anteriormente al 31 marzo 1885.

660. Un deputato nominato da due collegi è ammesso a sedere per uno di essi e può optare per l'elezione convalidata prima che venga riferito sull'altra (1).

661. Quando una Camera abbia pronunciata la decadenza di uno dei suoi membri, il termine per la convocazione del collegio rimasto vacante decorre dal giorno in cui la decadenza è stata pronunziata e non dal giorno in cui si verificò la causa della decadenza. Tale principio non avrebbe bisogno di essere scritto nella legge, se nel 1874 non fosse stato oggetto di una discussione in seno della Commissione incaricata dell'esame delle domande per dichiarazione di decadenza, presentate contro gli on. Ranc e Bloncourt condannati in contumacia. Il relatore, on. Paris, si esprimeva in proposito:

Da parecchi deputati venne sollevata la questione: Pronunciata la decadenza, da quando comincierà a decorrere?

Un membro della minoranza ha ritenuto che il termine per la convocazione degli elettori debba decorrere dal giorno dell'*esecuzione in effigie*, vale a dire dal giorno in cui viene affissa la sentenza del Consiglio di guerra..... Un altro membro della minoranza riteneva che il Governo fosse obbligato ad aspettare la dichiarazione di decadenza prima di convocare il Corpo elettorale; ma, una volta pronunciata la decadenza, il termine per la convocazione decorre, a suo modo di vedere, dal giorno della esecuzione in effigie. La decisione dell'Assemblea è dichiarativa, e non già costitutiva della decadenza..... Un altro membro della minoranza ha espresso una terza opinione: a suo avviso, la decadenza avrebbe principio dalla ingiunzione di presentarsi indirizzata dalla giustizia militare ai due accusati.

La maggioranza della Commissione obbiettò che l'ingiunzione di presentarsi

(1) C. D. 12 gennaio 1838 (elezione dell'on. Sebastiani).

Digitized by Google

sospendeva l'esercizio, non il godimento del diritto, e constatò come la decadenza non potesse risultare che dalla dichiarazione dell'Assemblea nazionale, non esistendo essa di pien diritto. La conseguenza di tale principio è facile a comprendersi: la condanna è la causa della decadenza, ma è soltanto la decisione dell'Assemblea che la produce..... Pertanto, solo dal momento, in cui l'Assemblea nazionale avrà pronunciata la propria decisione, sorgerà nel Governo il dovere di convocare gli elettori nel termine legale.

La dottrina della Commissione venne implicitamente accolta dall'Assemblea, la quale, nella seduta del 5 agosto 1874, aggiornò la discussione sulla dichiarazione della decadenza, per prolungare i termini concessi al Governo per la convocazione dei due collegi rappresentati dagli on. Ranc e Bloncourt.

662. Nel caso di convocazione generale dei collegi elettorali, i decreti per la convocazione parziale dei vari collegi già promulgati e non ancora eseguiti devono essere revocati (1).

CAPITOLO XII.

DELLA RINNOVAZIONE DELLE ASSEMBLEE

663. Le lettere di convocazione del 29 aprile 1879 non avevano stabilita l'epoca dello scioglimento degli Stati Generali; ma la durata dei poteri d'una gran parte dei deputati era stata limitata dagli elettori ad un anno. Nel 21 aprile 1790 la Costituente decretava la proroga di tutti i poteri; essa si sciolse il 30 settembre 1791, dopo aver seduto per due anni e cinque mesi.

664. La Legislativa, eletta per due anni (2), si sciolse volontariamente, non ancora compiuto l'anno dalla sua riunione, nel 20 settembre 1792. Nessun limite era stato assegnato alla durata del mandato della Convenzione, i cui membri sedettero per tre anni e venticinque giorni.

665. Colla Costituzione dell'anno III ebbe principio il sistema della rinnovazione parziale: i due Consigli, degli Anziani e dei Cinquecento, erano eletti per tre anni, ma rinnovabili per un terzo, di pien diritto, ogni anno (3). Il 1° germinale di ogni anno le Assemblee primarie si radunavano per nominare gli elettori; il 20 germinale si riunivano gli elettori per

(1) O. 6 luglio 1846; D. 25 giugno 1877.
(2) C. 14 settembre 1791, tit. III, cap. I, art. 2.
(3) C. 5 fruttidoro (22 agosto 1795), art. 53.

Digitized by Google

la nomina dei membri dei due Consigli (1); i nuovi eletti entravano in funzioni il 1° pratile (2). La prima rinnovazione seguì nel germinale dell'anno V, poco più d'un anno dopo la riunione dei Consigli: i membri uscenti furono estratti a sorte (3).

666. A termini della Costituzione dell'anno VIII, il Corpo legislativo ed il Tribunato si rinnovavano per quinto, ogni anno (4). Una disposizione speciale stabiliva che la prima rinnovazione avrebbe avuto luogo soltanto nell'anno X (5). I membri che dovevano uscire per la rinnovazione non furono designati dalla sorte, ma scelti dal Senato (6). Un senatoconsulto dell'8 fruttidoro anno X (26 agosto 1802) stabilì che per l'avvenire il Senato avrebbe determinato a sorte l'ordine nel quale le cinque serie dei dipartimenti sarebbero state chiamate alla elezione dei deputati al Corpo legislativo. L'estrazione a sorte seguì il 12 fruttidoro e due giorni dopo un atto del Senato classificò i deputati secondo i dipartimenti di loro domicilio, nell'ordine assegnato alle cinque serie. Un decreto dei Consoli del 26 vendemmiale anno XI (18 ottobre 1802) stabiliva che i deputati uscenti cessavano di far parte del Corpo legislativo dal giorno della convocazione dei corpi elettorali che dovevano procedere alla nomina dei candidati, tra i quali dovevano esser scelti i nuovi deputati. Nel 6 brumaio anno XII (19 ottobre 1803) tale procedura venne modificata da un decreto del Governo, e venne deciso che i membri uscenti del Corpo legislativo cessavano dalle loro funzioni col 1° vendemmiale dell'anno nel quale dovevano uscire; e dall'epoca stessa si consideravano come facienti parte del Corpo legislativo i deputati eletti a sostituirli. Il senatoconsulto 22 febbraio 1806 stabiliva che i deputati cessavano dalle loro funzioni nel 31 dicembre del quinto anno di esercizio ed aggiungeva:

I deputati nominati a sostituirli, incominciando dall'anno 1807, s'intenderanno far parte del Corpo legislativo dalla *prima sessione* dell'anno, nel quale entreranno in esercizio. Le rinnovazioni successive delle deputazioni di ogni serie continueranno ad effettuarsi di cinque in cinque anni, uscendo gli scadenti al 31 dicembre, ed entrando i loro successori nella *prima sessione dell'anno.*

Non essendo stata chiusa coll'anno la sessione del 1809, un senatoconsulto del 30 dicembre prorogò i poteri dei deputati della serie uscente, per tutta la durata della sessione del 1809 e stabilì inoltre che gli stessi depu-

(1) C. 5 fruttidoro (22 agosto 1795), art. 27 e 36.
(2) *Ibid.*, art. 57.
(3) L. 20 nevoso anno V (9 gennaio 1807).
(4) C. 22 frimaio anno VIII (13 dicembre 1799), art. 27 e 31).
(5) *Ibid.*, art. 38.
(6) S. C. 22 ventoso anno X (13 marzo 1802).

Digitized by Google

tati potessero continuare nelle loro funzioni per la sessione del 1810 fino alla nomina dei loro successori.

Anche i senatoconsulti del 9 gennaio e 15 novembre del 1813 prorogarono in tal modo i poteri dei deputati che dovevano uscire; se non che, stante la celebre opposizione fatta nel dicembre, l'imperatore, riconosciuta siccome irregolare la procedura seguita dal Senato, con un decreto in data 31 dicembre aggiornò il Corpo legislativo, incaricando nel tempo stesso il Ministro dell'interno di provvedere immediatamente per la convocazione dei collegi elettorali delle tre serie che dovevano essere rinnovate.

Il Senato del primo Impero non era soggetto a rinnovazione: i suoi membri erano inamovibili ed a vita.

667. Le stesse prerogative vennero attribuite alla Camera dei Pari sotto la Ristorazione e la Monarchia di luglio. Per la Camera dei deputati venne dapprima mantenuta la rinnovazione per quinquennio (1); nel 1824 la legge Villèle ristabilì la rinnovazione integrale della Camera elettiva ad ogni sette anni. L'art. 31 della Carta del 1830 ridusse a 5 anni la durata del mandato legislativo.

668. Nessuna limitazione venne assegnata alla Costituente del 1848, la quale si sciolse volontariamente nel 27 maggio 1849, dopo aver seduto un anno. A termini dell'art. 31 della Costituzione 4 novembre 1848, l'Assemblea nazionale era eletta per 3 anni e si rinnovava integralmente. È noto come venne sciolta la Legislativa nel 2 dicembre 1851.

669. Il Corpo legislativo del secondo Impero doveva rinnovarsi integralmente, ed era nominato per 6 anni (2). I senatori erano inamovibili ed a vita (3).

670. L'Assemblea del 1871, la cui durata non poteva essere limitata dal decreto di convocazione, si sciolse volontariamente l'8 marzo 1876, dopo aver seduto per quasi cinque anni (4).

671. Nel Senato costituito secondo la legge del 1875, 75 membri erano inamovibili, 275 eletti per 9 anni e rinnovabili per terzo ad ogni tre anni. I senatori inamovibili furono eletti dall'Assemblea nazionale; la loro sostituzione, in caso di vacanza, spettava al Senato stesso; rinnovabili invece

(1) Carta del 1814, art. 37.
(2) C. 14 gennaio 1852, art. 38.
(3) *Ibid.*, art. 21.
(4) L. 30 dicembre 1875, art. 5.

Digitized by Google

per terzo erano i senatori la cui elezione spettava ai collegi dei dipartimenti e delle colonie (1).

672. L'art. 6, della legge costituzionale 24 febbraio 1875 determina nel seguente modo la procedura pel rinnovamento triennale:

> Al principio della prima sessione, i dipartimenti saranno divisi in tre serie, contenenti ciascuna un egual numero di senatori. Sarà proceduto per mezzo della estrazione a sorte alla designazione della serie da rinnovarsi alla fine di ciascun periodo triennale.

In esecuzione di questo articolo, l'on. Gaulthier de Rumilly, decano del Senato, nella seduta del 14 marzo 1876, propose di nominare una Commissione coll'incarico di apprestare il lavoro di classificazione pei dipartimenti. Adottata tale mozione, la Commissione nominata il 15 marzo presentò la sua relazione nel 23 mese stesso. Esaminati i diversi sistemi usati in Francia dopo l'anno terzo, la Commissione aveva preferito di dividere i dipartimenti in tre serie, secondo l'ordine alfabetico puro e semplice, collocando in ogni serie uno dei dipartimenti dell'Algeria ed una o due delle colonie e comprendendo quindi: serie *A*, dall'Ain al Gard, con Algeri, la Guadalupa e la Riunione; serie *B*, dall'Alta-Garonna all'Oise, con Costantina e la Martinica; serie *C*, dall'Orne all'Yonne, con Orano e le Indie francesi. Il sistema proposto dalla Commissione venne adottato dal Senato nella seduta del 29 marzo; l'estrazione a sorte ebbe luogo immediatamente. La sorte stabilì che la serie *B* sarebbe rinnovata per prima, la serie *C* per la seconda, la serie *A* per la terza.

673. Si fece questione nel 1878, se i tre anni di durata del mandato dei senatori della prima serie uscente dovessero essere calcolati per sessione, o data per data dal giorno della prima elezione. Essendo allora imminente la proroga delle Camere, l'on. Delsol indirizzò un'interpellanza al Governo circa l'epoca della convocazione degli elettori senatoriali e pregò il Presidente del Consiglio a dichiarare che le elezioni non avverrebbero durante la proroga e che al ripigliarsi della sessione in ottobre la questione delle elezioni senatoriali sarebbe tuttora impregiudicata. L'on. Dufaure, Presidente del Consiglio e Guardasigilli, rispose di non potersi impegnare in nessun modo con una tale dichiarazione. Dopo un discorso dell'on. Clément, l'on. Brun presentò un ordine del giorno motivato che venne respinto (2).

Nel Consiglio dei Ministri prevalse l'interpretazione che consiste nel calcolare la durata dei tre anni, non dal numero *dei giorni*, ma da quello

(1) L. C. 24 febbraio 1875, art. 1, 6, 7.

(2) Intorno a tale questione pubblicarono una memoria gli on. Delsol, De Soland, Récanier, Brun ed altri, alla quale si rinvia per ogni maggiore dettaglio.

Digitized by Google

delle sessioni ordinarie durante le quali i senatori avevano seduto. Un decreto del Presidente della Repubblica in data 8 ottobre 1878 convocò pel 27 del mese stesso i Consigli comunali dei dipartimenti della prima serie, e pel 5 gennaio 1879 i collegi senatoriali dei dipartimenti stessi, ritenuto che i senatori della prima serie avevano seduto per le *tre sessioni ordinarie*, quelle del 1876, 1877, 1878. La legge 9 dicembre 1884, all'art. 7, dispone:

I membri del Senato sono eletti per 9 anni. Il Senato si rinnova ogni tre anni, giusta l'ordine delle serie dei dipartimenti e delle colonie attualmente esistenti.

674. L'art. 15 della legge organica 30 novembre 1875 stabilisce che la Camera dei deputati viene eletta per quattro anni e si rinnova per intero. Evidentemente, terminato il mandato della Camera dei deputati, è necessario che venga eletta la nuova Camera prima della cessazione dell'antica, altrimenti la nazione resterebbe per alcune settimane priva di rappresentanti. Siffatta irregolarità può verificarsi in un solo caso: quando il Senato autorizzi il Presidente della Repubblica a sciogliere la Camera dei deputati (1).

Spirato il legale mandato della Camera dei deputati, il legislatore non ha stabilito alcun termine per la convocazione dei collegi elettorali, perchè non volle che quando che sia e senza la solennità di un appello al Senato, il potere esecutivo possa frapporre un intervallo tra due legislature e colpire quasi d'interdetto il Senato stesso, l'azione del quale resterebbe annullata dal momento che la Camera dei deputati è venuta a cessare.

L'art. 6 della legge 16 giugno 1885 sulla elezione alla Camera dei deputati, è così concepito:

Salvo il caso di scioglimento previsto e regolato dalla Costituzione (2), le elezioni generali hanno luogo nei sessanta giorni (3) che precedono il termine dei poteri della Camera dei deputati (4).

La stampa agitò la questione se colle parole *eletto per quattro anni*, il legislatore abbia inteso che la durata del mandato si debba calcolare per anni solari, per bilanci votati, o per sessioni ordinarie tenute. Diverse possono essere le conseguenze applicando l'una o l'altra di queste interpretazioni; ma è questa una di quelle questioni che solo la Camera può risolvere con competenza.

(1) L. C. 25 febbraio 1875, art. 5.

(2) A termini dell'art. 5 della legge costituzionale 25 febbraio 1875, il Presidente della Repubblica, sull'avviso conforme del Senato, può sciogliere la Camera dei deputati prima del termine legale del suo mandato.

(3) Si veda la discussione sollevata a tale proposito dall'on. E. Arène, nella tornata 24 marzo 1885.

(4) Questi poteri durano, come si è veduto, quattro anni (legge 30 nov. 1875, art. 15).

Digitized by Google

CAPITOLO XIII.

DELLA ELEZIONE DEI SENATORI INAMOVIBILI

675. L'art. 1 della legge costituzionale 24 febbraio 1875 aveva stabilito che 75 membri del Senato sarebbero stati eletti dall'Assemblea nazionale; l'art. 5 della legge stessa e l'art. 24 della legge organica 2 agosto 1875, determinarono la procedura relativa a questa elezione che richiedette undici scrutini ed occupò le sedute dei giorni 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 21 dicembre di quell'anno.

676. L'art. 7 della legge stessa 24 febbraio 1875, conferì ai senatori eletti dall'Assemblea il privilegio della *inamovibilità*, disponendo che nei casi di vacanza, per morte, dimissione od altro, sarebbe stato entro due mesi provveduto dal Senato stesso per la sostituzione. I senatori nominati dal Senato erano quindi inamovibili come quelli di prima elezione.

677. Il Senato non poteva eleggere a senatori che cittadini francesi a quarant'anni compiuti, godenti dei diritti civili e politici (1).

678. Per l'art. 25 della legge organica 2 agosto 1875, il Senato provvedeva alla sostituzione dei membri inamovibili nei modi antecedentemente stabiliti pei senatori inamovibili: quindi l'elezione era fatta in seduta pubblica, a scrutinio di lista, se doveva provvedere nello stesso giorno a più vacanze. Era necessaria per l'elezione « la maggioranza assoluta dei votanti » e secondo l'interpretazione dell'Assemblea nazionale (2) « la maggioranza assoluta dei voti espressi »: ciò, qualunque fosse il numero delle prove, e senza votazione di ballottaggio (3).

679. L'art. 8 del regolamento del Senato completò questa procedura, collo stabilire che nessuna elezione di senatore inamovibile potesse farsi, se non *otto giorni* dopo averne fissata l'epoca in seduta pubblica. Il giorno della fissazione non era computato nel termine, sibbene quello della votazione.

680. L'articolo stesso stabiliva un modo di verifica dei poteri che non era stato applicato nelle prime operazioni. Nel 31 gennaio 1876, le schede e i computi dei voti dell'Assemblea nazionale per l'elezione dei 75 senatori

(1) C. L. 24 febbraio 1875, art. 3.
(2) Sedute 9 e 10 dicembre 1875.
(3) L. O. 2 agosto 1875, art. 24.

Digitized by Google

inamovibili erano stati inviati dal Presidente dell'Assemblea al Ministro dell'interno, per essere in seguito trasmessi al Senato per la verifica dei poteri. Ma l'ufficio del Senato non credette di riferirne e l'on. Gaulthier de Rumilly, decano, letto soltanto il nome degli inamovibili, aggiunse:

L'elezione dei senatori inamovibili, essendo stata proclamata, in nome dell'Assemblea sovrana, dal Presidente di essa, non è soggetta alla condizione di convalidazione da parte del Senato (1).

681. Nello stesso modo si procedeva alla sostituzione degli inamovibili; il risultato delle elezioni del Senato era annunciato immediatamente in seduta pubblica, ma l'eletto era *proclamato* senatore tre giorni dopo. Se entro tale termine fosse stato presentato un reclamo contro l'elezione, la proclamazione seguiva dopo la decisione del Senato sulla capacità dell'eletto.

682. Per assicurare l'esecuzione dell'art. 8 del regolamento, sulla proposta del presidente D'Audiffret-Pasquier, il Senato aveva stabilito che dopo l'elezione d'un senatore inamovibile, le schede non sarebbero state distrutte, ma conservate fino allo spirare dei tre giorni, durante i quali era lecito reclamare (2).

683. La giurisprudenza speciale sulle elezioni fatte dalle Assemblee era applicabile evidentemente a quelle dei senatori inamovibili, in quanto non fosse contraria alle disposizioni speciali della legge 2 agosto 1875 e all'art. 8 del regolamento del Senato.

684. Presentemente, in ordine alle disposizioni della legge 9 dicembre 1884 che modifica le leggi sull'organizzazione del Senato e sulla elezione dei senatori, la istituzione dei senatori inamovibili è abolita.

L'art. 1 della citata legge abrogò le disposizioni degli art. 1 e 5 della legge 24 febbraio 1875, e della seconda parte dell'art. 7 della legge stessa; ma la prima parte di quest'ultimo articolo che stabilisce l'inamovibilità dei senatori eletti dall'Assemblea e dal Senato viene mantenuta. Al 1° ottobre 1885 i membri del Senato con mandato vitalizio erano 71.

Siccome coll'abolizione dei senatori inamovibili, la legge 9 dicembre 1884, aumenta il numero dei senatori da eleggersi dai dipartimenti, così all'art. 3 essa stabilisce che l'aumento avvenga man mano che si verificano le vacanze fra i senatori inamovibili.

(1) Seduta dell'11 marzo 1876.
(2) Seduta 16 novembre 1877.

Digitized by Google

Digitized by Google

LIBRO TERZO

DELLA VERIFICA DEI POTERI

CAPITOLO I.

PROCEDURA ORDINARIA

§ 1° — *Del diritto di verifica dei poteri.*

685. Nel 1789 non era riconosciuto alle Assemblee il diritto di decidere da *sole ed inappellabilmente* della validità dei poteri dei loro componenti. Gli art. 2 e 10 della dichiarazione reale 23 giugno 1789 sulla convocazione degli Stati Generali riservavano al re la suprema giurisdizione in materia di verifica dei poteri:

Sua Maestà *dichiara validi* i poteri verificati o da verificarsi in ciascuna delle due Camere, intorno ai quali non sieno state elevate o non si elevino contestazioni. Sua Maestà ordina che di ciò venga data *comunicazione* agli ordini. Intorno ai poteri contestati in ciascun ordine, contro i quali le parti interessate abbiano interposto ricorso sarà statuito per la presente sessione degli Stati Generali come viene ordinato in appresso: Le deliberazioni dei tre ordini riuniti circa i poteri contestati, contro i quali le parti interessate avranno interposto ricorso agli Stati Generali, saranno prese a pluralità di voti: se però i due terzi dei voti, in uno dei tre ordini, fossero contrari alla deliberazione dell'Assemblea, *ne sarà fatta relazione al re, il quale deciderà in via definitiva.*

686. L'Assemblea del Terzo Stato non poteva accogliere tale procedura; una volta costituita per la convalidazione dei poteri non contestati, essa avocò a sè, in via sovrana, l'esame dei poteri contestati, e nel 19 giugno 1789 ne deferiva la cognizione ad un *Comitato di verifica*. Le decisioni del Comitato venivano riferite all'Assemblea che pronunciava in via definitiva.

687. Il principio applicato dall'Assemblea passò nella Costituzione 14 settembre 1791, la quale stabiliva che i decreti del Corpo legislativo

Digitized by Google

intorno alla validità delle elezioni, non fossero soggetti alla sanzione reale (1). In materia di verifica dei poteri, la Costituzione stessa tracciò le seguenti norme:

Le assemblee elettorali hanno il diritto di verificare la qualità ed i poteri di coloro che ad esse si presenteranno, e le loro decisioni saranno eseguite *in via provvisoria salvo il giudizio del Corpo legislativo*, quando si tratti di verifica dei poteri dei deputati. *In nessun caso e sotto nessun pretesto, il re od alcuno degli agenti da lui nominati potranno ingerirsi nelle questioni relative alla regolarità delle convocazioni, alla riunione delle Assemblee, alla forma delle elezioni, ai diritti politici dei cittadini*, senza pregiudizio delle funzioni dei commissari del re nei casi determinati dalla legge, nei quali le questioni relative ai diritti politici dei cittadini debbono essere portate dinanzi ai tribunali (2).

688. I due Consigli creati nell'anno terzo conservarono il diritto di verificare i poteri dei propri componenti (3); l'art. 17 della legge 30 vendemmiale anno IV (22 ottobre 1795) stabilì soltanto che la lettura del riassunto dei processi verbali delle elezioni avrebbe tenuto luogo di verifica dei poteri per i deputati contro l'elezione dei quali non fosse stato interposto reclamo.

689. Sotto il regime consolare ed imperiale, non poteva essere quistione di verifica di poteri, perchè l'elezione dei deputati e dei tribuni era fatta dal Senato. L'art. 21 della Costituzione 22 frimaio anno VIII (13 dicembre 1799) aveva in conseguenza attribuito al Senato il diritto di *annullare le liste degli eleggibili* compilate dagli elettori quando fossero state deferite al suo giudizio, siccome incostituzionali, dal Tribunato o dal Governo.

690. Sotto la Restaurazione, il diritto di pronunciare sulla validità delle elezioni venne restituito alla Camera dei deputati in modo tacito e non già in virtù di una disposizione espressa della Carta; l'art. 1° dell'Ordinanza reale 4 giugno 1814 stabiliva soltanto che nessuno straniero naturalizzato per lettere reali potesse essere ammesso a sedere nella Camera dei Pari o in quella dei deputati prima che le sue lettere di naturalizzazione fossero state *verificate dalle due Camere*. Inoltre l'art. 5 del regolamento adottato dalla Camera dei deputati stabiliva: « la Camera *pronuncia* sulla validità delle elezioni ed il Presidente proclama deputati coloro i poteri dei quali sieno stati dichiarati validi ».

691. L'art. 62 della legge organica 19 aprile 1831 stabiliva: « La sola Camera dei deputati è giudice delle condizioni di eleggibilità ». — Tale

(1) Tit. III, cap. III, sez. III, art. 7.
(2) Tit. III, cap. I, sez. III, art. 5 e 6.
(3) In ogni caso, il Corpo legislativo pronuncia *solo* sulla validità delle operazioni elettorali (Ç. 5 fruttidoro anno III, art. 43).

Digitized by Google

principio non venne poscia in alcuna maniera modificato: le diverse redazioni adottate dal legislatore non sono che varianti. L'art. 68 della legge 15 marzo 1849, stabilisce: « Le operazioni elettorali sono verificate dall'Assemblea nazionale alla quale esclusivamente spetta il giudizio sulla loro *validità* ».

La disposizione stessa viene testualmente riprodotta dall'art. 5 del decreto organico 2 febbraio 1852.

602. Il testo attualmente in vigore è più comprensivo di quelli del 1849 e 1852; infatti, a termini dell'art. 10 della legge Costituzionale 16 luglio 1875, « ciascuna delle due Camere è giudice della *eleggibilità* dei propri componenti e della *regolarità* della loro elezione » (1).

La disposizione di questo articolo attribuisce ad una Camera il diritto di dichiarare eleggibile un cittadino colpito da condanne, importanti a termini di legge formali la perdita dei diritti politici e la assoluta ineleggibilità? La questione venne risoluta negativamente nella seduta della Camera dei deputati del 3 giugno 1879, in occasione della elezione dell'on. Blanqui. Trovandosi allora l'on. Blanqui sotto il peso di condanne che lo rendevano ineleggibile, l'ufficio incaricato dell'esame della sua elezione concluse con 17 voti sopra 21 per l'annullamento di essa. Le conclusioni dell'ufficio vennero messe all'ordine del giorno nella seduta 3 giugno 1879, e l'on. Clémenceau le combattè sostenendo la tesi che la Camera avendo il diritto di pronunciare in via sovrana sulla eleggibilità dei propri componenti, poteva, senza violare la legge, pronunciare l'ammissione dell'on. Blanqui.

L'on. La Caze, relatore della elezione, sostenne le conclusioni dell'ufficio e combattè gli argomenti dell'on. Clémenceau. All'obbiezione di quest'ultimo, che la facoltà della Camera di pronunciarsi in via sovrana sulla eleggibilità di un deputato è garanzia della integrità del suffragio universale, onde non può essere in qualsiasi modo limitata, rispondeva il relatore osservando che, se così fosse, nessuna legge elettorale restrittiva avrebbe potuto essere applicata onde non sarebbe stato impossibile che il suffragio universale avesse inviato alla Camera un minore od, in omaggio a certi principii, anche una donna. Notava poi come una tale teoria riuscir potesse sommamente pericolosa, mentre non solo la legge elettorale, ma lo stesso patto costituzionale avrebbero potuto in simil guisa esser messi in discussione nei collegi elettorali.

Per quanto riguardava i precedenti, il relatore diceva che erano stati

(1) Giova ricordare come, per l'art. 51 del decreto organico 2 febbraio 1852, le condanne pronunciate per crimini o delitti elettorali non possono, in nessun caso, avere per effetto di annullare l'elezione dichiarata valida dalle autorità competenti.

Digitized by Google

invocati dall'on. Clémenceau, non per interpretare la legge, ma per trovar modo di violarla, onde reputava indegno dell'Assemblea il ricercare, se nella sua storia parlamentare fosse mai scesa colla legge a transazione.

L'onorevole Le Royer, guardasigilli, in appoggio delle conclusioni dell'ufficio, sostenne che la legge vietava alla Camera di convalidare l'onorevole Blanqui.

Ecco l'argomentazione del mio onorevole contraddittore: Sì, la legge è formale, l'on. Blanqui non si trovava nelle volute condizioni d'eleggibilità; ma, in virtù dell'art. 10 della legge organica del 1875, ciascuna Camera è giudice esclusivo dell'eleggibilità di uno degli eletti dal voto universale di qualsiasi collegio elettorale. Adunque il suo potere è discrezionale; ed è partendo da tal principio ed inspirandosi a considerazioni di varia indole che l'on. Clémenceau dice: Voi dovete convalidare l'elezione dell'on. Blanqui..... La legalità è contro di voi, ma, siccome siete onnipotenti, vi chieggo di mettervi al disopra della legge..... Col vostro potere discrezionale, potete bene rendervi superiori alla legge.

Ma di quali precedenti vi ha egli parlato? Vi ha parlato della situazione dei principi d'Orléans nel 1871, di quella di Luigi Bonaparte nel 1848, di quella dei Prefetti e Sottoprefetti quando venne eletta l'Assemblea nazionale nel 1871: ma una considerazione ha tralasciata, ha dimenticato il fatto che, tanto nel 1848 quanto nel 1871, vi era una sola Camera sovrana, la quale poteva quindi modificare la legge ed implicitamente fare quanto a questa Camera è invece vietato. Tra la condizione delle due epoche i precedenti delle quali sono stati invocati e la presente, conviene fare una distinzione. Partendo dal punto di vista dell'on. Clémenceau, vale a dire ammettendo quanto io rifiuto d'ammettere, l'onnipotenza della Camera dei deputati, io dico che la situazione non è la stessa. E perchè? quando vi era una sola Assemblea, il voler suo bastava a modificare la legge; mentre oggidì, nel caso presente, se riconoscete che la legge è altrettanto sovrana per voi come per noi, non la potete modificare senza il consenso del Senato..... L'onorevole Blanqui, eletto dai suoi elettori, non raccoglie le condizioni volute dalla legge; colpito da una pena perpetua, egli non è eleggibile e la legge che lo rende ineleggibile non può essere modificata che da una legge contraria. Voi non siete in facoltà di sopprimere questa legge, e, come il Governo, dovete inchinarvi dinanzi alle sue disposizioni, dacchè non v'ha altra salvaguardia, altra garanzia di sicurezza, di dignità, di quiete, d'ordine e di forza per una repubblica democratica, se non nel rispetto assoluto della legge.

La teoria esposta dal Governo e dall'ufficio venne implicitamente approvata dalla Camera che pronunciò l'annullamento dell'elezione di Blanqui con 354 voti contro 33 sovrà 387 votanti.

693. Da tale discussione e dal voto onde ebbe fine, risulterebbe un principio fondamentale, ed è che la Camera, in materia di verifica di poteri, non è legata dal testo della legge nè dalle decisioni del suffragio universale; ma è sovrana assoluta, senza riserve. Se la Camera fosse stata legata dai testi di legge, sarebbe bastato al Guardasigilli leggere le disposizioni di legge che privavano l'on. Blanqui dei suoi diritti politici e pronunciare senz'uopo di votazione la nullità della elezione. In questa ipotesi, la nullità avrebbe potuto anche essere pronunciata dall'ufficio elettorale. Se la Camera

Digitized by Google

fosse stata legata dalle decisioni del suffragio universale, la discussione avrebbe potuto limitarsi ad una semplice operazione aritmetica, e, dimostrato una volta che Blanqui aveva regolarmente ottenuta la maggioranza richiesta, egli avrebbe dovuto senz'altro essere ammesso.

Nessuna di queste due ipotesi è compatibile col testo e collo spirito della legge costituzionale, la quale attribuisce un potere discrezionale a ciascuna Camera, allorchè debba statuire sulla eleggibilità dei suoi componenti e sulla validità della loro elezione.

Non già che si debbano considerare come inesistenti dinanzi alla Camera i testi di legge e il verdetto dell'urna; ma la Camera, sedendo quale giurì sovrano, apprezza secondo la propria coscienza le cause di ineleggibilità che possono derivare da un testo di legge, gli errori, le frodi o le manovre che possono viziare il verdetto dell'urna: ed è questo il suo còmpito, e il suo diritto.

Se, per ragioni di cui non deve render conto, essa ritenga che un candidato, anche colpito da condanne importanti perdita dei diritti politici, sia degno di rappresentare i propri cittadini, essa può dichiararlo tale; come, quando ritenga che una elezione, la quale raccoglie gli elementi matematici della maggioranza, contenga vizi tali da togliere al candidato proclamato il carattere di rappresentante reale e legale della maggioranza, può dichiarare il contrario. Il testo delle leggi e lo spoglio dei voti concorrono a formare il suo giudizio, ma non le impongono un giudizio assoluto e necessario; altrimenti la Camera non sarebbe più un tribunale sovrano, come vuole la legge costituzionale, sibbene una commissione con còmpito affatto materiale (1).

La lunga e matura discussione cui diè luogo la verifica dei poteri dell'on. Blanqui, il voto emesso da una maggioranza così schiacciante, provano che sebbene la Camera non intendesse collocarsi al di sopra delle leggi, era tuttavia opportuno che i principii fossero determinati e mantenuti perchè la sovranità di ciascuna Camera in materia di verifica di poteri è la più preziosa garanzia dell'indipendenza parlamentare.

604. Il principio stabilito dal citato articolo non soffre alcuna eccezione; nulla può togliere ad una Camera il diritto di verificare una elezione.

Nel caso di morte d'un senatore o deputato, prima della verifica dei suoi poteri, l'ufficio fa una relazione sulla regolarità delle operazioni elettorali e la Camera convalida od annulla le operazioni stesse, senza pronunciare, nel caso di convalidazione, l'ammissione dell'eletto (2).

(1) [Tale la teoria *giacobina*, della quale sono troppo evidenti gli errori e i pericoli.]

(2) Così si procedette al Corpo legislativo il 1° aprile 1852 (elezione dell'onorevole Parmentier) ed alla Camera dei deputati il 1° dicembre 1877 (elezione dell'on. Mie, relazione dell'on. Chiris).

Digitized by Google

695. La detenzione di un cittadino eletto senatore o deputato dopo essere stato arrestato o condannato, non sospende il diritto della Camera di verificare l'elezione e pronunciarne l'ammissione (1).

696. La dimissione data da un deputato prima della verifica dei suoi poteri non spoglia la Camera del diritto di procedere a tale verifica (2). Conseguentemente, un deputato la cui elezione non è convalidata può rassegnare la propria dimissione alla presidenza della Camera, ma la Camera, applicando l'art. 10 della legge costituzionale 16 luglio 1875, può dichiarare *di non accettarla* (3), e procedere alla verifica della elezione.

697. Il regolamento del Senato non parla della dimissione data prima della verifica dei poteri; ma, se a tale proposito si elevasse in Senato qualche difficoltà, la quale non si ritenesse doversi risolvere per analogia, giusta le disposizioni vigenti per la Camera dei deputati, gli antichi precedenti fornirebbero al Senato estremi sufficienti per decidere. Infatti sotto la Monarchia di luglio nemmeno il regolamento della Camera dei deputati faceva cenno della questione, e tuttavia era stato sempre riconosciuto che la dimissione data dall'eletto prima della sua ammissione non poteva arrestare la verifica dei suoi poteri. Nella seduta del 9 aprile 1839 venne presentata una relazione sull'elezione dell'ammiraglio Rosamel, nominato antecedentemente Pari di Francia. Nella seduta del 15 aprile 1839 il relatore del quinto ufficio rese conto delle operazioni del secondo collegio di Lot-et-Garonne, che aveva eletto l'onorevole Bouet, nei termini seguenti:

Fino dal primo esame dei documenti, l'ufficio ebbe a rilevare come esistesse una protesta e fatti abbastanza gravi, onde pose l'elezione fra le contestate. In seguito, l'*on. Bouet diede le proprie dimissioni e la Camera le accettò.* In questo stato di cose, il quinto ufficio m'incaricò della relazione di tali fatti, ritenendo che l'accettazione delle dimissioni dell'on. Bouet poteva, *fino ad un certo punto* rendere inutile la verifica dei suoi poteri. Ma, siccome *non venne ritenuto che un deputato, col dare le proprie dimissioni, possa impedire la verifica dei suoi poteri*, ciò che, in molti casi, potrebbe tornare di pregiudizio ai terzi, indipendentemente da altre considerazioni, *venni incaricato di farne relazione alla Camera affine di non stabilire un precedente inopportuno.*

698. Nel 1843 la Camera aveva ordinato una inchiesta sulla elezione dell'on. Pauwels a Langres. La Commissione d'inchiesta, avendo concluso per l'annullamento dell'elezione, l'on. Pauwels diede le proprie dimissioni nella seduta dell'8 maggio 1843. Non ostante tale dimissione, il vicepresidente Debelleyme stava per porre ai voti le conclusioni della Commissione,

(1) A. N. 26 settembre 1848.
(2) Reg. della Camera, art. 151, § 2.
(3) Così si procedette il 3 dicembre 1877 (elezione dell'on. Jolibois).

Digitized by Google

quando s'impegnò una discussione sulla questione, se la Camera dovesse preventivamente dichiarare di passare all'ordine del giorno, per quanto concerneva la dimissione. Un deputato fece notare come per poter dare la propria dimissione fosse necessario un mandato completo; e come perchè il mandato d'un deputato sia completo sieno necessarie le due condizioni: della elezione, e della verifica dei poteri; onde fino a che l'elezione non è convalidata si ha un eletto, ma non già un deputato.

La Camera consultata passò all'ordine del giorno sulla dimissione, e pronunciò in seguito l'annullamento dell'elezione.

699. I precedenti delle Camere sotto la Monarchia di luglio vennero confermati dall'Assemblea costituente del 1848, nelle sedute del 10 agosto, e del 5 e 17 ottobre 1848. Nella seduta del 5 ottobre il presidente Marrast annunciò di aver ricevuto dall'on. Bissette, rappresentante della Martinica, una lettera di dimissione motivata come segue:

Le proteste per violenza e frode contro la validità delle elezioni che si fanno in questa colonia (la Martinica) saranno sottoposte all'apprezzamento dell'Assemblea. Qualunque sia per essere il suo giudizio in proposito, in presenza delle accuse formulate, mi preme farne appello direttamente agli elettori.

Data lettura della lettera di dimissione, il Presidente aggiunse:

L'Assemblea ciò non ostante dovrà pronunciarsi sulla validità della elezione; perchè, se siensi verificate delle frodi, interessa che sieno rilevate e punite.

Nella seduta del 17 ottobre 1848 l'ufficio incaricato d'esaminare i documenti elettorali della Martinica concluse per l'annullamento della elezione dell'on. Bissette e l'on. Manuel sostenne queste conclusioni:

Un cittadino nominato rappresentante del popolo non ha diritto di dare le proprie dimissioni prima della convalidazione della sua elezione. Anzitutto è soltanto rappresentante eletto e non già riconosciuto, secondariamente sarebbe troppo comodo a chi avesse usato di manovre fraudolente per farsi eleggere, quali la corruzione, la minaccia, l'intimidazione, poter sfuggire a mezzo di una dimissione a quella pubblica sanzione che alla loro condotta dovrebbesi infliggere quando la loro elezione fosse contestata in questa Camera.

L'Assemblea annullò l'elezione. La stessa giurisprudenza venne seguìta dal Corpo legislativo il 16 marzo 1860 e il 22 dicembre 1869.

§ 2° — *Dell'esame dei poteri negli uffici.*

700. Prima d'essere discussi in seduta pubblica, i poteri sono esaminati negli uffici. I còmputi aritmetici, la verificazione dei documenti, le audizioni dei testimoni richiedono infatti il segreto di una Commissione. La procedura relativa alla ripartizione dei documenti elettorali fra i vari uffici, subi

Digitized by Google

molteplici variazioni. Sotto la Legislativa del 1791 i processi verbali dovevano essere ripartiti in modo *che nessun componente di una deputazione si trovasse a far parte dell'ufficio al quale fosse attribuita la verifica dei poteri di tale deputazione* (1). Sotto il Direttorio, tale rigorosa misura venne estesa al punto da diventare iniqua; i deputati eletti nel rinnovamento parziale dell'anno VI non vennero ammessi alle sedute se non dopo la verifica dei loro poteri, verifica che si fece in loro assenza, onde si giudicò di essi senza sentirli (2).

701. Il regolamento della Camera dei deputati della Restaurazione ristabilì una procedura più equa, disponendo all'art. 3 che all'aprirsi della sessione la Camera si divida, con estrazione a sorte, in nove uffici « per la verifica dei poteri della nuova serie, *la quale prende parte a tale verifica* ».

702. Sotto la Monarchia di luglio, per le Camere di nuova formazione i processi verbali delle elezioni vennero ripartiti fra gli uffici designati dalla sorte: la ripartizione si fece seguendo l'ordine alfabetico dei dipartimenti, sebbene il regolamento non lo prescrivesse.

703. Il decreto del 1° maggio 1848 del Governo provvisorio sulla verifica dei poteri della Costituente, stabilì una procedura analoga a quella del 1791:

L'Assemblea si divide in 18 uffici; ogni ufficio si compone di 50 membri designati successivamente, nell'ordine alfabetico dei dipartimenti che li hanno eletti. Ogni ufficio sarà incaricato di verificare i poteri di 50 eletti in guisa che i 18 uffici esamineranno le 900 elezioni. I processi verbali sottoposti all'esame di ciascun ufficio saranno divisi per dipartimento e per ordine alfabetico, in modo che *nessun ufficio abbia a pronunciare su alcuna delle elezioni dei dipartimenti, nei quali vennero nominati i suoi componenti.* Se, in causa di elezioni doppie o multiple, alcuni rappresentanti facciano parte *di un ufficio che dovrebbe statuire sulla loro elezione, l'ufficio pronunzierà senza che essi prendano parte al voto.*

L'art. 1° del Regolamento della Costituente fece scomparire simile meccanismo ed introdusse il sistema che vige ancora dopo essere stato successivamente adottato dalla Legislativa (3) e applicato al Corpo legislativo (4).

704. L'art. 2 del regolamento del Senato dispone che il Presidente deva rinviare all'esame degli uffici i processi verbali delle elezioni dei senatori che hanno luogo nell'intervallo delle due sessioni. A termini dell'art. 8

(1) D. 13-17 giugno 1791, art. 31.
(2) L. 12 piovoso anno VI (9 febbraio 1797).
(3) R. 6 luglio 1849, art. 3.
(4) D. 22 marzo 1852, art. 44; D. 5 febbraio 1867, art. 54.

Digitized by Google

dello stesso regolamento, i processi verbali delle elezioni di senatori da parte dei collegi dipartimentali, coi documenti giustificativi, sono ripartiti fra gli uffici per ordine alfabetico dei dipartimenti e sottoposti anzitutto all'esame di Commissioni composte di tre membri, designati in ogni ufficio dalla sorte. La relazione su ogni elezione è fatta dal senatore incaricato dall'ufficio.

705. A termini dell'art. 4 del regolamento della Camera dei deputati, i processi verbali sono ripartiti fra gli uffici per ordine alfabetico dei dipartimenti e per quanto è possibile proporzionalmente al numero totale delle elezioni. Gli uffici procedono immediatamente all'esame di tali processi verbali che sono dapprima sottoposti all'esame di Commissioni composte di cinque membri almeno e designate in ogni ufficio a mezzo della sorte. I deputati incaricati della relazione sono nominati dagli uffici.

706. Gli uffici devono esaminare e riferire anzitutto sulle elezioni *non contestate* (1). Per elezioni *non contestate*, s'intendono non soltanto quelle contro le quali non esiste reclamo, ma anche quelle che abbiano occasionato proteste ritenute dall'ufficio senza gravità (2).

707. Quando gli uffici imprendono l'esame delle elezioni contestate, il candidato proclamato e il suo competitore ne sono prevenuti affinchè l'uno e l'altro possano esporre le loro osservazioni.

Nel 1879 fu eletto deputato tale che non era eleggibile e si trovava in arresto. L'Ufficio incaricato d'esaminare i documenti di quella elezione stabilì, con 15 voti contro 11, non essere il caso di citare il candidato proclamato.

Giusta l'art. 14 della legge costituzionale del 16 luglio 1875 gli on. Clémenceau, Madier de Montjau ed altri presentarono il 27 maggio 1879 un progetto di risoluzione tendente a far cessare la detenzione del deputato eletto, perchè potesse fornire le opportune spiegazioni all'ufficio incaricato dell'esame dei suoi poteri. Il progetto di risoluzione, premesso il fatto e le conclusioni dell'ufficio per l'annullamento dell'elezione, a causa d'ineleggibilità, constatato il rifiuto dell'ufficio stesso di sentire le spiegazioni dell'eletto di fronte all'obbligo di non limitare la discussione al solo punto di diritto, ma di estenderla anche ai fatti che hanno potuto creare l'ineleggibilità, considerato il rispetto dovuto al diritto di difesa e al voto degli elet-

(1) C. L. 6 novembre 1863.

(2) C. D. 21 dicembre 1837 (elezione dell'on. Houdetol); C. L. 9 e 10 novembre 1863; C. D. 9 marzo 1876 (elezione dell'on. Vacher); C. D. 4 giugno 1878 (elezione dell'on. Hovius).

Digitized by Google

tori, in base all'art. 6 del regolamento che stabilisce potere i deputati non ancora convalidati prender parte alle deliberazioni e alle votazioni ed all'art. 14 della legge 16 luglio 1875, proponeva che la Camera chiedesse la sospensione dell'arresto dell'on. Blanqui. L'on. Clémenceau dimandò l'urgenza di tale progetto ed il rinvio al sotto-ufficio incaricato dell'esame dei poteri dell'on. Blanqui. L'on. La Caze, relatore, combattè il rinvio che sarebbe stato, egli disse, un modo indiretto di biasimare la procedura seguìta dall'ufficio; ed aggiunse che la proposta dell'on. Clémenceau sarebbe ritornata naturalmente dinanzi alla Camera, quando le conclusioni del sesto ufficio venissero messe in deliberazione. Posta ai voti l'urgenza della proposta Clémenceau, venne respinta, onde fu rinviata alla Commissione d'iniziativa che non ne riferì.

708. L'ufficio incaricato d'esaminare i documenti relativi ad una elezione contestata può, per mezzo del proprio Presidente, chiedere al Governo comunicazione d'una corrispondenza ministeriale. In tal modo si è proceduto dal nono ufficio della Camera dei deputati nell'aprile 1839 (1).

709. L'ufficio che abbisogni di schiarimenti sulla moralità d'una elezione può pure chiedere ed ottenere comunicazione d'un processo giudiziario (2).

710. In generale gli uffici nominano relatore di una elezione il componente della Sotto-commissione che è stata in modo speciale incaricata *di* esaminarne i documenti e riferirne all'ufficio. Se non che, essendo le Sotto-commissioni designate dalla sorte, può accadere che l'opinione del relatore della Sotto-commissione non sia quella della maggioranza dell'ufficio; in tal caso viene nominato un nuovo relatore. Nemmeno quest'ultima nomina può essere definitiva: se alla lettura della relazione l'ufficio si trovi composto in modo diverso, per maggiore o minor numero d'assenti, può eleggere un nuovo relatore (3). Tali variazioni non producono inconvenienti, perchè la decisione di un ufficio è sempre provvisoria e l'Assemblea deve giudicarne in ultimo grado.

(1) « L'accusa di concussione sembrò abbastanza grave al vostro ufficio, onde credette proprio dovere incaricare il Presidente di chiedere al Ministro dell'interno comunicazione della sua corrispondenza col Prefetto del Tarn circa quell'affare. Il Ministro s'affrettò ad indirizzare all'ufficio un'analisi di tale corrispondenza con note atte ad illuminarlo sulla gravità dei fatti attribuiti al sindaco di Villefranche. Un membro dell'ufficio, avendo desiderato di aver comunicazione d'una lettera dell'on. Narjot, nuovo Prefetto del Tarn, ne ebbe pure copia dal Ministro dell'interno » (Estratto dalla relazione presentata a nome del nono ufficio sull'elezione del primo collegio del Tarn; seduta 13 aprile 1839).

(2) C. L. 28 febbraio 1879 (elezione dell'on. Migeon). V. *infra* N.

(3) C. D. 18 gennaio 1878 (elezione del duca De la Rochefoucauld-Bisaccia).

Digitized by Google

711. Nel caso di parità di voti in un ufficio sulla validità di un'elezione, viene nominato un relatore, incaricato soltanto di esporre i fatti relativi alla elezione e i motivi delle opinioni contrarie (1). L'ufficio può nominare due relatori se lo creda opportuno (2), ma tale procedura è più complicata e meno regolare della precedente.

§ 3. — *Della verifica dei poteri in seduta pubblica.*

712. La Camera non delibera intorno ad una elezione se prima l'ufficio al quale ne venne affidato l'esame (3) non ha fatta la sua relazione. In caso di ritardo di una relazione, si può chiederne la causa, ma la Camera non può costringere un ufficio che dichiara di non averla ancora in pronto a presentarla (4). Gli uffici non sono come le Commissioni; queste sono semplici delegazioni, che la Camera può spogliare d'ogni carattere, mentre gli uffici hanno il diritto di esaminare i documenti elettorali in forza del regolamento, e non v'è mezzo di togliere loro l'esame delle elezioni ad essi attribuito. Tuttavia, se la Camera manifesta il desiderio che una elezione sia prontamente riferita, gli uffici debbono tenerne conto.

713. Nelle antiche Camere, le relazioni sulle elezioni si potevano fare verbalmente; oggi è di massima che vengano redatte in iscritto, ma alla Camera dei deputati non sono di regola stampate e distribuite, come si fa per le relazioni che riguardano i progetti di legge (5). Dopo essere state lette alla tribuna, sono inserite nel resoconto stenografico della seduta. Tuttavia, il 13 marzo 1877 l'on. Clémenceau, avendo presentata una relazione piuttosto lunga sull'elezione dell'on. Mestreau, la Camera decise, dietro sua domanda, di stamparla e distribuirla (6).

Nella seduta del 31 maggio 1880, la Camera, per evitare una inutile perdita di tempo, decise, che la relazione su di una elezione incontestata, ma che tuttavia, anche concludendo per la convalidazione, propone un'inchiesta giudiziaria, fosse inserita puramente e semplicemente di seguito al resoconto della seduta. Il relatore diede poscia lettura delle conclusioni dell'ufficio, che vennero messe ai voti ed approvate seduta stante.

(1) C. D. 12 aprile 1839 (elezione dell'on. De Loynes); C. L. 9 dicembre 1869 (elezione dell'on. Chaise d'Est-Ange); 13 dicembre 1869 (elezione dell'on. Clément Duvernois).
(2) A. N. 2 agosto 1871.
(3) C. D. 25 luglio 1831; 14 agosto 1834.
(4) S. 8 aprile 1876.
(5) C. L. 5 marzo 1861; A. N. 11 giugno 1874; C. D. 16 novembre 1877.
(6) L'art. 9 (§ 2) del regolamento del Senato prevede la distribuzione della relazione di un'elezione nel caso di contestazioni.

Digitized by Google

714. È sempre inopportuno interrompere la lettura di una relazione; tuttavia, quando sia conveniente levare la seduta, e la relazione, della quale è incominciata la lettura, sia piuttosto lunga, il seguito della lettura può esser rimesso all'indomani (1).

715. Ad evitare perdite di tempo, la Camera dei deputati stabilì che le relazioni sulle elezioni *contestate*, le quali, in forza del regolamento e per giurisprudenza, non possono essere discusse nel giorno stesso in cui sono presentate, non vengano lette alla tribuna, ma soltanto presentate. Tali relazioni vengono inserite nel « Giornale ufficiale », di seguito al resoconto stenografico della seduta (2).

716. Le relazioni sulle elezioni sono di diritto all'ordine del giorno, nè hanno bisogno d'esservi inscritte in precedenza (3). Le elezioni aggiornate a data fissa per decisione della Camera, sono menzionate nell'ordine del giorno, come le discussioni dei progetti di legge (4).

717. La Camera delibera immediatamente dopo la lettura della relazione, sulle elezioni che ciascun ufficio dichiara *non contestate.*

Tuttavia, se un deputato dichiari di contestare le conclusioni dell'ufficio, è consuetudine d'inscrivere tali conclusioni *di seguito* all'ordine del giorno. Su di che diede precise spiegazioni l'on. presidente Grévy, nella seduta 18 marzo 1878:

L'on. Dufour annuncia che dovrà contestare le conclusioni dell'ufficio sulla elezione dell'on. de Douville-Maillefeu. Ciò stante, non in base ad un diritto, ma secondo la consuetudine ed i precedenti della Camera, *per non dare un posto di favore e una priorità, dacchè non v'ha altra ragione, ad una elezione in confronto delle altre, quando questa elezione dev'essere contestata*, la discussione sulla elezione dell'on. Douville-Maillefeu sarà inscritta di seguito all'ordine del giorno.

L'aggiornamento che risulta dall'inserzione di seguito all'ordine del giorno, ha luogo senza che sia necessario provocare un voto della Camera (5).

(1) C. L. 13 e 24 dicembre 1869.
(2) C. D. 26 gennaio 1878.
(3) C. D. 6 e 21 novembre 1832; 26 dicembre 1833; 16 agosto 1834; 6 novembre 1840; 26 febbraio 1841.
(4) Tale procedura inaugurata dall'Assemblea nazionale (F. 8 giugno 1871, elezione del principe di Joinville e del duca d'Aumale; F. 25 giugno 1871, elezione delle Côtes-du-Nord) venne poi costantemente seguita dalla Camera dei deputati.
(5) Già nella seduta del Corpo legislativo dell'11 novembre 1863, il presidente De Morny consigliava d'aggiornare le elezioni, sulle quali imprevedutamente si elevavano contestazioni, e ciò, senza ricorrere ad una votazione che potrebbe pregiudicare la questione della validità: « Voi siete proceduti alla verifica dei

Digitized by Google

Quando un deputato annunci l'intenzione di combattere le conclusioni d'una relazione intorno ad una elezione, è consuetudine costante aggiornarne la discussione all'indomani (1) od anche ad un giorno più lontano (2). Secondo i precedenti, il rinvio è di diritto; l'aggiornamento a una data lontana non è obbligatorio, e la Camera è in facoltà di decidere che la discussione si apra il giorno dopo presentata la relazione.

718. Gli antichi regolamenti non accordavano alcuna garanzia ai deputati, l'elezione dei quali era stata condannata dagli uffici; la discussione poteva aver luogo immediatamente dopo la lettura della relazione e la Camera si trovava in tal modo esposta ad emettere il proprio verdetto senza avere una sufficiente cognizione dei fatti. Le Camere attuali vollero garantire agli interessati i diritti della difesa e l'imparzialità del giudizio; onde per tali elezioni *contestate*, stabilirono una procedura speciale. Il regolamento della Camera dei deputati è più favorevole all'eletto di quello del Senato; eccone i due testi:

Reg. Sen., *Art. 9* (§ 2). — Quando un'elezione sia contestata, il Senato *può, sulla domanda d'uno dei suoi membri, rinviare la deliberazione* alla seduta successiva all'inserzione della relazione nel « Giornale ufficiale » od alla distribuzione ai senatori di tale relazione stampata.

Reg. Cam. Dep., *Art. 5* (§ 2). — Se l'ufficio concluda per l'annullamento, la discussione *non può aver luogo* nel giorno stesso della lettura della relazione alla tribuna.

Come si vede, ciò che pel Senato è una facoltà, è un diritto per la Camera dei deputati.

La disposizione dell'art. 5 del regolamento della Camera dei deputati è una garanzia assicurata al deputato i cui poteri sono contestati; la quale non può essere abbandonata nemmeno dietro istanza dell'interessato (3).

719. In materia di verifica di poteri, la Camera è un giurì sovrano; « quando nella propria coscienza ritenga, indipendentemente da qualsiasi prova *giudiziaria*, che una elezione si sia ottenuta con mezzi illeciti, la

poteri, egli diceva, classificando nella prima parte del vostro esame le elezioni non contestate e riunendo le contestate nella seconda. Se ammettete che il reclamo dell'on. Picard abbia l'effetto d'aggiornare puramente e semplicemente la discussione quando vi sia protesta e se da ciò risulti un voto favorevole in qualche modo al reclamo dell'on. Picard, voi pregiudicate la questione a danno del candidato. Credo sia molto più semplice non accordare a siffatto reclamo che un'importanza di massima ed ammettere che tutte le elezioni, seriamente contestate dall'ufficio o alla Camera da un deputato, siano puramente rimesse all'ultima discussione ».

(1) C. D. 27 febbraio 1879.
(2) C. D. 20 marzo 1879.
(3) C. D. 14 novembre 1878.

Digitized by Google

annulla, senza uopo di sottoporre la propria decisione ad una *preventiva inchiesta giudiziaria*, ed in ciò usa del diritto che la Costituzione le attribuisce » (1). In virtù di questo principio, la Camera rifiutò d'*aggiornare* l'inscrizione all'ordine del giorno della relazione d'una elezione, quando le si chiese di soprassedere nella sua decisione fino a che fosse conosciuto l'esito d'un'istanza pendente dinanzi ai tribunali (2).

La Camera, in materia di verifica di poteri, può dirsi proceda a due operazioni distinte: al giudizio sulla sincerità della elezione, ed al giudizio sul valore materiale delle schede spogliate dagli uffici locali. Nello stabilire simile distinzione, in una relazione presentata alla Camera dei Rappresentanti del Belgio, il 4 agosto 1880, l'onor. Goblet d'Alviella faceva le seguenti considerazioni:

Quando si tratti di verificare la sincerità delle operazioni elettorali, la Camera, sovrana nella verifica dei poteri dei suoi componenti, deve tener conto di tutti gli elementi d'apprezzamento che le vengono forniti, senza essere legata alle decisioni degli uffici elettorali. Tuttavia, quando si tratti semplicemente di verificare decisioni di fatto, di controllare apprezzamenti basati sovra fondamenti puramente materiali, quali la regolarità delle croci segnate nelle apposite finche delle schede elettorali, sembra che il potere legislativo debba, per quanto possibile, limitare il proprio còmpito a quello d'una Corte di cassazione e senza accogliere in modo assoluto le decisioni degli uffici, non riformarle che in caso d'evidente contraddizione, di notoria parzialità, o d'infrazione alla legge.

720. La Camera può stabilire di inserire nel proprio ordine del giorno, una di seguito all'altra, tutte le elezioni d'uno stesso dipartimento; ma in tal caso la discussione s'apre successivamente su ciascuna elezione: sembrò dubbio che si potesse aprire una discussione *generale* sul *complesso* delle elezioni d'uno stesso dipartimento (3); *a fortiori* non si potrebbero collegare le decisioni da prendersi per due elezioni diverse (4).

721. Nel corso della verifica dei poteri, può darsi che un oratore intenda presentare alla tribuna documenti di carattere confidenziale; se in tal caso si elevi reclamo, il Presidente consulta la Camera.

Nella seduta 25 giugno 1875 un deputato aveva incominciata la lettura di tre documenti, la copia dei quali era stata desunta dagli archivi. L'on. Paris pregò l'Assemblea di osservare la regola seguìta dinanzi ai tribunali, e di non autorizzare la lettura di documenti venuti a conoscenza del pubblico a mezzo d'una frode. Il presidente D'Audiffret-Pasquier fece osservare come

(1) Opinione espressa dall'on. Martin (du Nord), Guardasigilli, nella seduta della Camera dei deputati 28 agosto 1846.

(2) C. D. 11 novembre 1876 (elezione dell'on. Honon); 7 e 14 febbraio 1878 (elezione dell'on. De Puiberneau).

(3) C. D. 26 febbraio 1878.

(4) C. D. 13 dicembre 1877.

Digitized by Google

non potesse vietare *di propria iniziativa* la lettura di quei documenti, ma dovesse essere messa ai voti la proposta dell'on. Paris. L'Assemblea, consultata, deliberò che i tre documenti non fossero letti (1).

722. I Presidenti, di regola, lasciano agli oratori che difendono la propria elezione, la più ampia libertà di parola. Tuttavia anche questa libertà ha dei limiti. Il Presidente ha diritto e dovere di togliere la parola all'oratore che, uscendo dall'argomento della propria elezione, tocchi questioni assolutamente estranee.

Nella seduta della Camera dei deputati del 5 novembre 1878, il presidente Grévy confermò tale principio, dimostrando come l'oratore che sostiene la propria elezione non abbia diritto di attaccare un'elezione già convalidata, mentre poteva farlo allorquando si trattava della sua verifica, e invitando l'oratore stesso a mantenersi nei limiti della questione pendente alla Camera.

Nella seduta del 18 novembre 1878, il presidente Grévy richiamò pure alla questione un oratore che, difendendo la propria elezione, inseriva nella discussione una vera interpellanza; ed impedì la lettura d'una circolare emanata da persona che sedeva sui banchi della Camera e non entrava nella discussione.

Nella seduta del 6 dicembre 1878, il presidente Grévy decise negativamente la questione se, nel corso di una discussione in occasione di una verifica di poteri, discussioni nelle quali spesso vengono invocate le decisioni dell'autorità giudiziaria, un oratore abbia il diritto di citare e fare apprezzamenti sul testo di una sentenza. Il relatore dell'elezione dell'on. Corentin Guyho, disse di una sentenza che essa ripugnava alla coscienza pubblica. Subito il Presidente arrestò l'oratore, richiamandolo al suo dovere di non fare apprezzamenti su di una sentenza passata in giudicato.

723. Nella seduta della Camera dei deputati del 6 giugno 1839, l'on. Lefebvre aveva sostenuto che il Presidente doveva mettere ai voti la *validità*

(1) Nel corso dell'ultima verifica di poteri, alla quale procedette la Camera dei deputati (1878) vennero presentati alla tribuna documenti non comunicati prima agli uffici ed ai relatori: « Il controllo ulteriore di tali documenti, disse l'on. Noirot, facilmente dimostrò che non avevano alcun valore, ma la loro lettura alla tribuna non produsse perciò un'impressione meno penosa nella Camera e nel paese, impressione che non si cancella che tardi dinanzi ad un esame contraddittorio ».

Ad impedire per l'avvenire simili sorprese, l'on. Noirot, il 20 maggio 1870, depositò alla presidenza una proposta regolamentare così concepita: « In materia di verifica di poteri non potrà essere letto od analizzato alla tribuna alcun documento che non sia stato comunicato almeno cinque giorni prima o al relatore o al deputato interessato. Ogni documento che non sia stato comunicato si considererà come nullo e non avvenuto ».

Digitized by Google

della elezione, *anche quando l'ufficio ne proponeva l'annullamento*, per non esporre la Camera a una doppia votazione. Allora l'opinione dell'onorevole Lefebvre prevalse, ma venne da gran tempo abbandonata: oggi, per regola, *le conclusioni dell'ufficio debbono esser poste ai voti anche quando siano negative*, vale a dire per l'annullamento (1). D'altro canto, l'antica Camera dei deputati aveva precedenti contrari a quello che venne creato nel giugno 1839 (2).

724. Quando un ufficio non abbia formulato conclusioni, il Presidente mette ai voti la convalidazione (3), a meno che non sia proposto da qualcuno l'annullamento: in tal caso la Camera è chiamata a pronunciarsi sull'annullamento (4).

725. L'*aggiornamento* ha sempre la preferenza sulle conclusioni dell'ufficio (5); ma, per richiedere l'aggiornamento della discussione di una elezione, conviene presentare la domanda alla tribuna e motivarla.

726. Se un ufficio concluda per l'*aggiornamento* dell'ammissione di un deputato, e in via di emendamento venga chiesta la immediata *convalidazione*, le conclusioni dell'ufficio debbono avere la precedenza, perchè elevano una *questione* pregiudiziale (6).

727. L'*inchiesta*, quando sia domandata da un deputato, ha la precedenza sulle conclusioni dell'ufficio, come l'aggiornamento (7).

728. Per la stessa ragione se l'ufficio proponga una *inchiesta* e sia domandata, *in via d'emendamento*, la convalidazione o l'annullamento, può esser messa ai voti prima l'inchiesta a titolo di *questione pregiudiziale*, che lascia impregiudicato il merito della discussione (8); tuttavia l'emendamento venne talvolta anche in questo caso messo ai voti prima delle conclusioni dell'ufficio (9).

(1) A. N. 27 giugno 1873; C. D. 20, 28 e 31 marzo 1876; 1, 4, 8 e 11 aprile 1876; 19 gennaio 1878.
(2) C. D. 1° marzo 1834; 12 aprile 1839.
(3) C. L. 9 dicembre 1869.
(4) C. D. 12 aprile 1839.
(5) C. D. 20 dicembre 1837; A. N. 2 giugno e 23 luglio 1849; C. L. 12 e 13 novembre 1863; 8 dicembre 1869; C. D. 14 marzo 1876; 10 giugno 1878.
(6) C. D. 1° dicembre 1877.
(7) A. N. 31 maggio 1849; 2 giugno, 26 luglio 1849, 26 marzo 1850; C. L. 24 e 28 novembre 1863, 7 dicembre 1869; C. D. 21, 23 e 28 marzo 1876 e 12 e 17 giugno 1876.
(8) A. N. 17 ottobre 1848; C. D. 7 aprile 1876.
(9) A. N. 7 marzo 1871; C. D. 24 marzo 1876.

Digitized by Google

729. Quando l'ufficio concluda per la *convalidazione* d'una elezione e venga proposto l'*annullamento*, l'annullamento deve avere la precedenza a titolo d'emendamento (1).

730. Il *rigetto* delle conclusioni dell'ufficio tendenti alla *convalidazione* importa di pien diritto l'annullamento (2), a meno che non vi sia reclamo: in tal caso la deliberazione può essere riaperta e la Camera chiamata a pronunciarsi direttamente sulla questione dell'annullamento.

Nella seduta dell'11 dicembre 1869 del Corpo legislativo, l'on. Hamoir aveva presentata una relazione che concludeva per la *convalidazione* della elezione dell'on. Girault. Nessuno aveva combattuto le sue conclusioni, e tuttavia, quando vennero poste ai voti per alzata e seduta, la presidenza constatò che la maggioranza aveva votato contro, onde le conclusioni non erano state approvate. Parecchi deputati fecero notare che l'*annullamento* della elezione non poteva essere la *necessaria* conseguenza del rigetto delle conclusioni formulate dall'ufficio. L'on. Buffet disse:

Propongo alla Camera di rinviare l'elezione all'ufficio. Nulla si è deciso. Quali erano le conclusioni dell'ufficio? La *validità* della elezione; non si sono approvate, e non essendo state approvate, è lecito proporne parecchie altre. Dal non essersi approvate le conclusioni proposte dall'ufficio, cioè la convalidazione immediata della elezione, non consegue necessariamente che l'elezione resti annullata..... Quando una elezione è sottoposta all'esame di un ufficio, questo può proporne alla Camera la convalidazione e, in caso di rigetto delle sue conclusioni, l'ufficio stesso o un deputato può chiedere l'aggiornamento od un'inchiesta: perchè la decisione su queste due proposte non è pregiudicata dal voto precedente..... Voi vi siete pronunciati sulle prime conclusioni per la convalidazione immediata; chi m'impedisce che, usando del mio diritto di deputato, io proponga l'aggiornamento? Non sareste voi obbligati a decidere sulla mia proposta? Quando l'ufficio concluda per l'annullamento della elezione e sia pronunciato l'annullamento, allora nulla più resta a decidersi; ma, quando sia posta ai voti la convalidazione, se non venga approvata, *possono evidentemente proporsi altre domande, tendenti ad ottenere maggiori informazioni.*

Sull'elezione dell'on. Girault venne riaperta la discussione, ed il Corpo legislativo, dopo lungo dibattito, convalidò l'elezione, accogliendo le conclusioni dell'ufficio (3).

731. Il *rigetto* delle conclusioni dell'ufficio tendenti all'annullamento, importa di pien diritto la *convalidazione* (4); e, quando l'ufficio conclude

(1) C. D. 28 maggio 1839; 1° giugno 1839; 18 marzo 1876.
(2) C. D. 8 maggio 1843; C. L. 3 dicembre 1869; C. D. 29 maggio 1876; 18 gennaio e 20 maggio 1878.
(3) Nel caso concreto, il Presidente pose nuovamente ai voti le conclusioni dell'ufficio; per evitare alla Camera l'apparenza di disdirsi, avrebbe potuto mettere ai voti la questione della validità.
(4) C. D. 1° marzo 1834, 7 febbraio 1878.

Digitized by Google

per la *convalidazione*, il rigetto d'un emendamento tendente all'*annullamento*, importa di pien diritto l'approvazione delle conclusioni dell'ufficio (1).

732. Quando la relazione dell'ufficio concluda per l'*inchiesta*, ed abbia avuto, in via eccezionale, la precedenza un emendamento tendente alla *convalidazione immediata* che sia stato respinto, non ne consegue che l'elezione sia annullata; le conclusioni dell'ufficio debbono essere poste ai voti e, se vengono approvate, segue l'inchiesta (2). Similmente, se non sia stato proposto alcun emendamento e sieno respinte le conclusioni dell'ufficio per l'inchiesta, la Camera dev'essere consultata sulla convalidazione (3).

733. In materia di verifica di poteri, quando l'ufficio concluda puramente e semplicemente per la convalidazione o per l'annullamento, non è possibile alcuna divisione; il voto sulla validità di una elezione è indivisibile, per quanto complessa sia la questione. Questo principio venne così esposto dal relatore dall'elezione dell'on. Goury, nella seduta della Camera dei deputati del 12 aprile 1839.

Vi erano due mezzi d'annullamento; l'uno derivante dall'attribuzione di schede con insufficienti indicazioni; l'altro dalla irregolare costituzione del collegio. Quando si dovette deliberare sulla validità dell'elezione, alcuni deputati chiesero che s'avesse a votare *a parte, su ciascuno dei due mezzi proposti nella protesta*. Si è fatto notare come il voto fosse necessariamente complesso, ma tuttavia indivisibile; come vi fosse *una sola questione da risolvere, quella dell'annullamento della elezione;* come non si potessero elevare separatamente questioni di principio e votare risoluzioni d'indole generale a proposito della validità di una elezione. In conseguenza, e conforme alla consuetudine, anche per consenso della minoranza, si è posta la questione unica: se, dopo le varie considerazioni che ciascuno resta libero di apprezzare, l'elezione fosse valida.

Nella stessa seduta, la Camera accolse la proposta dell'ufficio e non votò per divisione. Ma è indubitato che, se l'ufficio presenti diverse conclusioni, come se domandi contemporaneamente la convalidazione della elezione e l'invio dei documenti relativi ad una Commissione d'inchiesta o ad un ministro, in caso di reclamo, è di diritto il voto per divisione.

734. Quando un ufficio propone *d'annullare le operazioni elettorali di un secondo scrutinio* e di dichiarare valida l'elezione del candidato che, contrariamente alla decisione dell'ufficio elettorale, siasi riconosciuto avere ottenuto la maggioranza *nel primo scrutinio*, si può votare *per divisione* sovra queste conclusioni, ma non si può proporre un emendamento tendente

(1) C. D. 18 marzo 1876.
(2) A. N. 7 marzo 1871; C. D. 24 marzo 1876.
(3) C. D. 27 marzo 1876.

Digitized by Google

a dichiarare valida la decisione che l'ufficio propone di annullare. Ciò equivarrebbe a sostituire alla questione affermativa posta dalle conclusioni dell'ufficio, la negativa stessa di queste conclusioni; ora la Camera non vota per negazione (1).

735. A termini dell'art. 9 del regolamento del Senato e dell'art. 5 di quello della Camera dei deputati, la Camera pronuncia *sulla validità* delle elezioni; per conseguenza essa non vota sopra una questione di principio, nè sulla questione della validità delle schede, che come su di un mezzo particolare, quando la validità è *la sola questione* che deve esser posta (2); e la decisione della Camera non deve essere *motivata* (3). In materia di verificazione di poteri, non venne ancora presentato alcun ordine del giorno motivato. Nel giugno 1875, alcuni deputati che non approvavano i motivi della relazione di una elezione, avevano pensato di proporre un ordine del giorno motivato, per assicurare la libertà del proprio voto, ma riconobbero ben presto che non era possibile, e nella seduta del 25 giugno 1875 si accontentarono di delegare uno fra essi, per dichiarare all'Assemblea, che votando le conclusioni dell'ufficio non intendevano associarsi ai motivi della relazione.

736. La Camera può tuttavia esprimere, a mezzo dei suoi relatori, il proprio *biasimo* per tutto ciò che attenta alla moralità delle elezioni (4). Per tal modo, quando si trattò della verifica delle elezioni del 14 ottobre 1877, gli uffici non proposero la convalidazione dei candidati ufficiali, se non esprimendo il *biasimo per l'intervento amministrativo.* Ma in occasione di una verifica di poteri non si potrebbe fare alla tribuna alcunchè di simile ad una istruzione giudiziaria (5), nè mettere in discussione l'onorabilità del candidato non eletto (6).

(1) C. D. 24 novembre 1877 (elezione dell'on. Durand).
(2) C. D. 25 febbraio 1833, 11 agosto 1834, 8 gennaio 1838.
(3) Non v'ha disposizione di legge che vieti ad un'Assemblea sovrana di motivare la propria decisione quando convalida od annulla l'elezione d'uno dei suoi componenti. Ciò tuttavia non si è mai fatto perchè ognuno capisce come per un'Assemblea che giudica dei poteri dei propri componenti, tale divieto di motivare le proprie decisioni, non sia scritto nella legge, sibbene nelle convenienze e nel buon senso, e come sarebbe altamente offensivo per un membro di un'Assemblea che i suoi poteri venissero convalidati sotto riserva. Si dice che i motivi sono contenuti nelle relazioni, ma l'Assemblea non vota le relazioni, sibbene le conclusioni dell'ufficio e può sempre darsi che si votino le conclusioni per ragioni assolutamente diverse da quelle che stanno nella relazione» (Discorso dell'on. Buffet, seduta 31 luglio 1875).
(4) C. D. 26 luglio 1831, 11 e 12 aprile 1834, 14 aprile 1838, 11 e 12 aprile 1839.
(5) A. N. 27 gennaio 1874.
(6) C. D. 1° marzo 1878.

Digitized by Google

737. La Camera, dopo aver deciso su di una elezione, può ordinare l'invio delle carte relative al Ministro della giustizia per le dovute pratiche, ed al Ministro dell'interno per assicurare la sincerità delle elezioni (1). Può anche rinviare un manifesto elettorale al Ministro delle finanze, se non sia firmato da un candidato o manchi del bollo, per l'integrità dei diritti del tesoro.

Dopo aver convalidata un'elezione, la Camera può ordinare che si proceda ad un'inchiesta giudiziaria, sopra fatti che con essa siano in relazione (2).

738. Il Presidente dichiara ammessi i membri, la elezione dei quali sia stata giudicata valida dalla Camera (3).

Un'Assemblea non può pronunciare l'ammissione sotto condizione. Così quando il Senato attuale procedette alla verifica dei poteri dei suoi componenti, diversi uffici avevano concluso per l'ammissione sotto la riserva che gli eletti avessero a giustificare ulteriormente la propria età. L'on. Paris fece osservare come tal modo di procedere non fosse regolare, onde venne posta ai voti l'ammissione pura e semplice (4).

739. Se la dimissione data prima della verifica dei poteri non venga accettata dalla Camera, è *come non avvenuta*, e, se la elezione di colui che ha offerta la propria dimissione venga in seguito convalidata, il Presidente annuncia la sua ammissione (5).

(1) C. D. 16 novembre 1876.
(2) C. D. 31 maggio 1880.
(3) R. S., art. 9; R. C. D., art. 5.
(4) S. 9 marzo 1876.
(5) Così si è proceduto per l'on. Jolibois, la dimissione del quale si era rifiutata nel 3 dicembre 1877, e l'ammissione del quale venne pronunciata dalla Camera nel 27 maggio 1878: l'on. Jolibois continuò ad essere deputato, non avendo più insistito nella dimissione.

Digitized by Google

CAPITOLO II.

DELLE INCHIESTE ELETTORALI

§ 1. — *Del diritto e del modo di ordinare l'inchiesta.*

740. Il diritto delle Camere di assodare i fatti specificati nelle proteste sottoposte al loro giudizio, vale a dire di aprire inchieste parlamentari su quelle elezioni, la sincerità e moralità delle quali sieno dubbie, deriva dalla loro autorità sovrana in materia di verifica di poteri. Anche quando le attribuzioni del Parlamento erano assai ristrette (1), tale diritto non venne mai contestato, sebbene nell'esercizio di esso siansi sollevate frequenti difficoltà di procedura. Le discussioni s'impegnarono anzitutto sul modo di iniziare le domande d'inchiesta e di nominare le Commissioni relative.

741. Il 1° agosto **1842** la Camera dei deputati aveva aggiornata l'ammissione dell'on. Pauwels, deputato di Langres, in seguito ad una discussione nella quale i componenti il Gabinetto avevano riconosciuto alla Camera il diritto di fare un'inchiesta, ma avevano sostenuto che la relativa proposta doveva essere soggetta alle formalità regolamentari (2). Il 4 agosto si era pure pronunciato l'aggiornamento dell'ammissione dell'on. Floret, deputato di Carpentras, e dell'on. Allier, deputato d'Embrun. Nella seduta del 9 agosto **1842**, l'on. Odilon-Barrot domandò che questi tre aggiornamenti venissero definiti mediante un'inchiesta e sostenne che l'inchiesta poteva essere ordinata *de plano*, non avendo la Camera alcun bisogno, per esercitare il proprio diritto, di legarsi alle formalità stabilite dal regolamento per le proposte di legge. L'on. Teste, ministro dei lavori pubblici, rispose all'on. Odilon-Barrot che il diritto di fare l'*inchiesta* non era contestato, ma che mancava lo *strumento* dell'inchiesta, perchè bisognava rinviare agli uffici le elezioni aggiornate o presentare una proposta soggetta alle formalità regolamentari.

La Camera non fece caso delle obbiezioni del Ministro ed approvò seduta stante, senza preventivo rinvio agli uffici, la mozione dell'onorevole Odilon-Barrot.

(1) V. l'opinione dell'on. Baroche, Presidente del Consiglio di Stato, nella seduta del Corpo legislativo 21 marzo 1860.

(2) Le contestazioni dovevano sorgere allora con tanto maggiore facilità, in quanto che non si avevano precedenti: l'inchiesta del 1842 fu la prima inchiesta *elettorale*.

Digitized by Google

742. La procedura stessa venne seguìta dalla Costituente. Il 6 maggio 1848 fu ordinata un'inchiesta senza che ne fosse fatta la proposta, in seguito alle conclusioni dell'ufficio incaricato della verifica dei poteri degli on. Fayet e Des Molles. Il 16 giugno 1848 l'Assemblea stabilì, senza rinvio agli uffici, sulla semplice domanda dell'on. Jobez e contro le conclusioni dell'ufficio che proponeva la convalidazione, che l'elezione dell'on. Laissac sarebbe sottoposta all'esame d'una Commissione d'inchiesta. Finalmente il 20 luglio 1848, venne ordinata un'inchiesta sull'elezione dell'on. Gent, giusta le conclusioni dell'ufficio.

743. L'Assemblea nazionale del 1871 ordinò due inchieste: l'una nella seduta 7 marzo 1871, di conformità alle conclusioni dell'ufficio incaricato dell'esame dei documenti elettorali di Vaucluse (1); l'altra il 23 dicembre 1874, giusta le conclusioni dell'ufficio per la verifica dei poteri dell'on. barone de Bourgoing, deputato della Nièvre.

744. La Camera dei deputati del 1876 ordinò quattro inchieste, tutte senza proposta scritta e senza rinvio agli uffici, sia di conformità alle conclusioni d'una relazione, sia sulla domanda individuale d'un deputato (2). Tali precedenti stabiliscono ampiamente che quando la Camera vuole aprire un'inchiesta sopra una *determinata* elezione, non è tenuta a seguire la procedura stabilita dal regolamento per le proposte di legge.

745. Altrettanto non avviene però quando si tratti di affidare ad una Commissione d'inchiesta un mandato *generale* che abbracci tutto un complesso di elezioni; in tal caso la Camera deve ricorrere non ad una proposta *di legge*, ma ad una proposta di *risoluzione*, deliberata sopra relazione d'una Commissione. Il 12 novembre 1877, l'on. Alberto Grévy e parecchi suoi colleghi, presentarono un progetto di *risoluzione* così concepito:

ART. 1. — Una Commissione di 33 membri, nominata negli uffici, sarà incaricata di procedere ad un'inchiesta parlamentare sugli atti che, dal 16 maggio in poi, ebbero per iscopo di esercitare illegali pressioni sulle elezioni.

ART. 2. — A tale scopo, la Commissione, indipendentemente dalle inchieste speciali che crederà di dover fare nei dipartimenti, potrà, sia in seguito al rinvio che ad essa ne venga fatto dalla Camera durante la verifica dei poteri, sia d'ufficio, domandare tutti i documenti relativi alle elezioni del 14 e 28 ottobre. A tale uopo, essa è investita d'ogni più ampia facoltà spettante alla Commissione d'inchiesta parlamentare.

ART. 3. — Nel più breve termine possibile, la Commissione presenterà una relazione, nella quale, dopo avere constatati tutti i fatti implicanti, non importa a qual titolo, la responsabilità dei loro autori quali si sieno, proporrà alla Camera le risoluzioni che le sembreranno più opportune.

(1) I deputati di Vaucluse diedero le loro dimissioni e l'inchiesta non ebbe luogo per i gravi avvenimenti sopravvenuti a distrarne l'Assemblea.

(2) C. D. 21 e 24 marzo 1876; 20 maggio 1876.

Digitized by Google

Dichiarata l'urgenza, la Camera si ritirò negli uffici per esaminare questo progetto di risoluzione. La Commissione nominata, fece la sua relazione nel giorno successivo e propose l'approvazione pura e semplice della risoluzione. Essendo stata immediatamente aperta la discussione, l'on. Baragnon sostenne che sarebbe stato irregolare ordinare l'inchiesta domandata a mezzo d'una semplice risoluzione, senza il concorso del Senato. L'on. Léon Renault difese i diritti della Camera in materia di verifica di poteri, e ricordando i precedenti creati dall'ultima Assemblea, aggiunse:

L'Assemblea nazionale stabilì essa stessa nettamente la differenza che corre fra le materie, per le quali è necessario l'intervento del potere legislativo e le semplici risoluzioni aventi per iscopo la nomina di una Commissione d'inchiesta. Essa non ha proceduto colle forme delle leggi che quando alla sua risoluzione si è trovata connessa una prescrizione opponibile a coloro che avevano contrattato con lo Stato. Io insisto su tale distinzione, per far notare che l'Assemblea nazionale *soltanto come Camera legislativa* si ritenne sempre in diritto di nominare Commissioni d'inchiesta con i poteri più estesi che ad esse possano attribuirsi.

La discussione continuò nelle sedute dei 14 e 15 novembre, fermandosi principalmente sull'opportunità e sulla necessità dell'inchiesta. Il diritto di ciascuna delle due Camere d'ordinare un'inchiesta a mezzo d'una votazione risoluta, indipendente dall'approvazione dell'altra Camera, non fu più seriamente messo in questione. Il 15 novembre venne approvata la risoluzione nei termini in cui era stata proposta.

§ 2. — *Poteri delle Commissioni d'inchiesta.*

746. Tale questione è d'indole più delicata della precedente; in mancanza d'una legge speciale di competenza e di procedura, importa studiare a fondo i precedenti.

Nel 1842 la Commissione d'inchiesta sulle elezioni di Langres, Carpentras e Embrun, era appena nominata, quando si sollevò la questione se per la natura del suo mandato e delle ricerche che era obbligata a fare, tale Commissione potesse utilizzare il tempo in cui la Camera non fosse legalmente riunita, e deliberare durante l'intervallo delle proroghe, risultante da un'ordinanza reale. La Commissione stessa risolvette la questione in senso negativo, e nella seduta del 30 agosto, alla vigilia d'una proroga pronunciata dal re, l'on. Pascalis presidente della Commissione d'inchiesta, annunciò che la Commissione sospenderebbe i suoi lavori durante tutta la proroga.

L'on. Lherbette fece osservare come con ciò si venisse a stabilire un precedente assai grave, e come gli ripugnasse attribuire ad una proroga gli effetti di uno scioglimento. L'on. Duchâtel, ministro dell'interno, rispose che una Commissione è parte integrante della Camera: « Quando la Ca-

Digitized by Google

mera non può attendere ai propri lavori, aggiunse il Ministro, è impossibile che una Commissione abbia ad esercitare un diritto che non appartiene all'intiera Camera; ciò sarebbe contrario ai principii della Costituzione ». La Camera non venne chiamata a pronunciarsi su questo incidente, ma la Commissione si astenne dal sedere durante tutta la proroga (1).

747. La Commissione del 1842 non poteva fondarsi su alcun precedente; le sue prime deliberazioni ebbero dunque per oggetto la procedura da stabilirsi. Venne decisa la formazione di tre Sotto-commissioni, di tre membri ciascuna, per l'esame preventivo dei documenti relativi alle elezioni di Langres, Carpentras ed Embrun. Le Sotto-commissioni non vennero estratte a sorte, ma composte dietro proposta del Presidente; l'on. Odilon-Barrot, che aveva parlato contro l'elezione di Langres, fece parte della Sotto-commissione incaricata dell'elezione di Carpentras.

748. La Commissione esaminò quindi la questione se dovesse essere indirizzato un invito alle parti interessate, per ottenerne informazioni officiose e se in tal caso fosse conveniente scrivere ai Presidenti dei collegi elettorali o al Ministro dell'interno. La Commissione stabilì che il suo Presidente scriverebbe al Ministro dell'interno, ai tre deputati eletti ed ai loro competitori, annunciando d'esser disposta a ricevere le informazioni che essi avrebbero creduto utile comunicarle sulle tre elezioni.

749. Potranno sentirsi testimoni, e in qual modo? Tale era il secondo punto da risolversi. Venne deciso che il diritto d'inchiesta conteneva implicitamente il diritto ed il dovere di udire testi. Quanto al giuramento ed all'obbligo di comparire, la Commissione volle farne questione a parte; le sembrava dubbio, infatti, che in mancanza d'una legge, essa avesse la facoltà d'imporre e ricevere il giuramento. Nel caso poi che i testimoni non s'avessero a presentare, non vedeva quali mezzi avrebbe dovuto usare per obbligarli a comparire; era prudente pertanto non andar contro a difficoltà e venne deciso che i testimoni sarebbero stati citati senza obbligarli al giuramento.

750. La Commissione esaminò finalmente le quattro questioni seguenti: 1° Si devono far venire a Parigi i testimoni delle tre circoscrizioni elettorali? — 2° È opportuno che la Commissione stessa si porti invece sul

(1) Tale precedente oggidì non fa più legge: durante l'aggiornamento pronunciato dal Presidente della Repubblica nel 1877 (dal 18 maggio al 16 giugno) varie Commissioni della Camera dei deputati e segnatamente quella del bilancio, si riunirono e deliberarono.

Digitized by Google

luogo? — 3° Può delegare l'inchiesta sul luogo a persone ad essa estranee? — 4° Deve essa delegare tale inchiesta alle proprie Sotto-commissioni?

La Commissione, essendosi pronunciata in senso affermativo, a maggioranza di 5 voti contro 4, su quest'ultima questione, vale a dire sull'invio delle proprie Sotto-commissioni nelle tre circoscrizioni elettorali, i tre primi quesiti cadevano di per sè, risolvendosi implicitamente in senso negativo.

Ma la decisione della Commissione venne modificata in seguito all'opposizione dell'amministrazione. Il 3 dicembre 1842, avendo il Presidente della Commissione scritto al Ministro dell'interno, per pregarlo di « far riconoscere dalle autorità locali poste sotto i suoi ordini, i membri delle varie Sotto-commissioni, e di assicurarne ad essi il concorso per l'indicazione delle informazioni che importava di ottenere », l'on. Duchâtel, ministro dell'interno, rispose che riteneva incostituzionale permettere ad una delegazione della Camera di far atto di autorità e di giurisdizione in luoghi ove la Camera stessa non potrebbe legalmente adunarsi.

Il Presidente, on. Pascalis, prevedendo che la missione dei Sotto-commissari nei tre circondari, non avrebbe incontrato tutte le desiderabili facilitazioni, propose alla Commissione di fare l'inchiesta a Parigi, pur *riservandosi ogni diritto*, e tale proposta venne adottata.

751. Dovendo l'inchiesta esser fatta a Parigi, bisognava regolare le formalità concernenti la comparizione dei testimoni, la forma degli inviti da spedirsi, l'indennità da assegnarsi, il modo del pagamento di essa. Si stabilì una formula di citazione della quale vennero diretti ai testimoni esemplari stampati, tassate le spese come per le materie civili.

752. La comparizione degli impiegati, incontrò seri ostacoli. Il Presidente della Commissione aveva scritto ai Ministri dell'interno, della giustizia e delle finanze, per prevenirli che la Commissione riteneva opportuno di citare a sè dinanzi parecchi funzionari appartenenti alla loro amministrazione. Il Ministro dell'interno rispose che tale citazione era contraria al principio della divisione dei poteri:

Le Camere, egli aggiunse, non hanno rapporti coi funzionari se non per mezzo dei Ministri, i quali soli sono responsabili dinanzi ad esse e rappresentano l'intera amministrazione. Se i funzionari potessero ricevere ordini diretti, la disposizione che attribuisce al re soltanto il potere esecutivo, sarebbe distrutta. Ammettere che i funzionari possano essere momentaneamente sottratti ai loro uffici, in forza di ordini che non emanino dall'autorità reale, equivale a togliere ogni forza al Governo e quindi anche ogni responsabilità. Io sono disposto a dare alla Commissione tutti i ragguagli che essa creda opportuno di chiedere; risponderò a tutte le sue questioni, mi affretterò a trasmetterle le informazioni che saranno chieste per mio mezzo: ma non posso autorizzare i funzionari di che trattasi, ad abbandonare i loro posti e mettersi in relazione diretta colla Commissione.

Digitized by Google

I ministri della giustizia e delle finanze, on. Martin (du Nord) e Lacave-Laplagne, furono meno assoluti, e si accontentarono di dichiarare che se venissero loro indirizzate domande di congedo da parte di funzionari citati dinanzi alla Commissione, le avrebbero prese in considerazione.

Dopo averne riferito alla Commissione, l'on. Pascalis rispose al Ministro dell'interno:

La Commissione, dopo un maturo esame delle obbiezioni da voi elevate sul richiamo di alcuni funzionari dinanzi ad essa, la testimonianza dei quali è sembrata e sembra tuttora necessaria per la verifica delle elezioni aggiornate dalla Camera, *ha creduto di dover mantenere la propria risoluzione*. Se nelle vostre obbiezioni non predominasse la questione di poteri, e se non si fosse trattato che di semplici convenienze dell'amministrazione, citando successivamente e non simultaneamente i funzionari dipendenti dalla vostra amministrazione, la Commissione ne avrebbe assai volentieri tenuto calcolo: *ma essa ha dovuto riservare e mantenere il diritto della Camera di far inchiesta presso tutti coloro che possono fornirle schiarimenti relativamente alla verifica dei suoi poteri.*

Il Ministro dell'interno, volendo evitare che la questione fosse portata alla Camera, chiese d'essere sentito dalla Commissione e propose il seguente espediente:

Conviene mantenere i principii da ambe le parti e limitarsi a fare alcunchè di pratico. Ora, potrei condurre io stesso dinanzi alla Commissione il Sotto-prefetto di Carpentras e quello di Langres. Procedere diversamente, equivarrebbe a sacrificare il diritto dell'amministrazione. Se i testimoni, di cui si parla, sono sentiti in tal modo, il principio della divisione dei poteri e della responsabilità sarà osservato e non potranno derivarne inopportuni precedenti. La mia presenza servirà a determinare il limite dei due poteri.

Il giorno successivo a quello in cui tale proposta venne presentata alla Commissione dal Ministro dell'interno, la Commissione approvò la risoluzione seguente:

Sulla domanda dell'on. Ministro dell'interno di presenziare l'audizione degli on. Sotto-prefetti di Langres e di Carpentras, la Commissione, in seguito a deliberazione, è d'avviso a maggioranza, che dalla presenza del Ministro non derivi alcun pregiudizio alla manifestazione della verità; facendo d'altro canto *ampia riserva per i principii stabiliti in questa materia colle sue precedenti deliberazioni*, come dichiarò di fare l'on. Ministro per i principii esposti nella sua lettera del 19 gennaio. Conseguentemente decide che saranno notificati all'onorevole Ministro dell'interno i giorni e le ore, nelle quali i suindicati testimoni saranno sentiti dinanzi ad essa.

753. Queste furono le difficoltà sollevate fra la Commissione e il potere esecutivo; una volta risolute, l'inchiesta procedette senza ostacoli ed ebbe termine colla relazione presentata il 22 aprile 1843 dall'on. Lanyer, e distribuita coi processi verbali delle deliberazioni della Commissione e colle deposizioni dei testimoni.

Digitized by Google

754. La Commissione nominata nell'11 maggio 1848, per fare un'inchiesta sulle elezioni degli on. Fayet e Des Molles, ebbe un còmpito meno esteso. Risulta dalla relazione del 16 maggio, che essa ebbe soltanto a ricercare qual parte avevano potuto prendere i deputati eletti nella distribuzione di una somma di 400 franchi. La Commissione citò testimoni, ma non già funzionari, e non ebbe bisogno di chiedere al Governo comunicazione di documenti.

755. La Commissione d'inchiesta nominata il 21 giugno 1848, per la elezione dell'on. Laissac, deputato dell'Hérault, delegò tre dei suoi membri, col mandato di completare nel dipartimento dell'Hérault l'inchiesta incominciata a Parigi (1). Tutti i testimoni citati, funzionari o no, assecondarono le investigazioni della Commissione. Ogni deposizione venne fatta sotto vincolo di giuramento e raccolta da un cancelliere, firmata, dopo lettura, dal deponente e dai commissari. La relazione venne presentata dall'on. Ferdinando de Lasteyrie, il 23 agosto 1848.

La terza Commissione d'inchiesta, nominata dalla Costituente il 26 luglio 1848, non si occupò che di irregolarità elettorali.

756. La Commissione nominata dall'Assemblea nazionale il 14 gennaio 1875, per un'inchiesta sull'elezione della Nièvre, riconobbe fin dal principio dei suoi lavori, la necessità di consultare certi documenti che avevano servito all'istruzione dell'affare del « Comitato dell'appello al popolo », terminato con una ordinanza di *non luogo*. Pertanto pregò il Guardasigilli di portarsi in seno ad essa il 30 gennaio 1875, e l'on. Alberto Grévy, presidente, espose come la Commissione non reclamasse la comunicazione dell'istruttoria propriamente detta, nè le relazioni dei magistrati del pubblico ministero, ma documenti speciali. L'on. Tailhand, guardasigilli, rispose di non poter mettere tali documenti a disposizione della Commissione.

I documenti, di che trattasi, sono di pien diritto annessi alla procedura, dalla quale essenzialmente dipendono o con la quale piuttosto si confondono. Depositati nella cancelleria, non potrebbero esserne levati che nelle circostanze e condizioni determinate dalla legge. Posti nelle mani della giustizia, debbono rimanervi finchè i magistrati non credano doverneli togliere, vale a dire finchè non si sia verificata la prescrizione del delitto: d'altro canto, non cessano di appartenere a coloro, presso i quali vennero sequestrati. Io non posso adunque disporne.

Il Presidente della Commissione fece notare al Guardasigilli che due documenti o per lo meno due estratti di documenti erano già stati comu-

(1) I documenti riferiti dai Sotto-commissari essendo assai numerosi, l'Assemblea decise, il 4 agosto, che non sarebbero stati stampati, ma soltanto deposti agli archivi.

Digitized by Google

nicati all'ufficio quinto, onde non poteva trattarsi di un rifiuto derivante da questione di principio.

Ai vostri propri occhi, *la legge non vi vieta di deferirli all'esame della Commissione.* È vero, in massima, che voi potete liberamente apprezzare la convenienza o l'opportunità delle comunicazioni che vi sono richieste; ma, come responsabile di fronte all'Assemblea, voi le dovete conto e dovete conto alla sua Commissione delle ragioni di fatto che vi fanno rispondere con un rifiuto alla domanda che essa vi rivolge, in un interesse che ritiene d'ordine pubblico.

Il Guardasigilli fece notare come le eccezioni ammesse dal decreto 1811, non tornavano applicabili che nell'interesse della giustizia, quando fosse necessario illuminare un magistrato. Egli dichiarò che rifiutava di comunicare gli elementi di una istruzione fatta dal solo punto di vista *giudiziario*, perchè la Commissione d'inchiesta aveva un carattere esclusivamente *politico;* e che la comunicazione richiesta gli sembrava contraria alla regola della separazione dei poteri.

Di fronte a tale rifiuto, la Commissione d'inchiesta non aveva più che a rivolgersi all'Assemblea. Ciò fece a nome della Commissione l'on. Savary, nella seduta del 25 febbraio 1875, presentando una relazione, nella quale rilevava anzitutto come il principio dell'*assoluto* segreto della procedura giudiziaria era una novità. L'on. Savary ricordava quindi i precedenti, sottoponendo al voto dell'Assemblea la seguente risoluzione:

L'Assemblea nazionale invita l'on. Guardasigilli a comunicare alla Commissione d'inchiesta i documenti da essa reclamati sulla elezione della Nièvre.

Essendo stato nominato Guardasigilli, in sostituzione dell'on. Tailhaud, l'on. Dufaure, il 10 marzo 1875, la cancelleria accordò la comunicazione precedentemente rifiutata, onde non fu d'uopo porre ai voti la risoluzione proposta dalla Commissione d'inchiesta.

757. La Commissione ricevette moltissime deposizioni, segnatamente quelle del Sotto-segretario di Stato dell'interno, del Prefetto di polizia, del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Parigi e del Prefetto dell'Oise. Tali deposizioni vennero stampate e distribuite coi documenti raccolti dalla Commissione, e quelli relativi alla istruzione giudiziaria contro il Comitato dell'*appello al popolo*. La relazione definitiva venne presentata dall'on. Savary l'11 giugno 1875.

758. La Commissione d'inchiesta della Camera dei deputati del 1876, sulla elezione degli on. d'Ayguesvives e Trou (nominata il 23 marzo 1876) delegò tre dei suoi membri per raccogliere sul luogo le deposizioni dei testimoni; la Sotto-commissione inviò ai testimoni che le erano stati designati dalle parti interessate, avvisi di citazione, ma non tutti i testi citati com-

Digitized by Google

parvero (1). Le relazioni della Commissione furono presentate dall'on. Marcel-Barthe il 1° giugno e l'11 luglio 1876.

759. La Commissione nominata nel 25 marzo 1876, per l'inchiesta sulla elezione dell'on. conte de Mun, sentì a Parigi varie deposizioni, specie quelle dell'on. Ricard, ministro dell'interno, e dell'on. Boilisle direttore della sicurezza pubblica. Un invito era stato pure indirizzato a mons. Guibert, cardinale arcivescovo di Parigi, il quale non si presentò, ma scrisse a Bethmont, presidente della Commissione d'inchiesta, facendogli conoscere i motivi della sua astensione. Una Sotto-commissione si portò nel dipartimento che aveva eletto il conte de Mun e vi raccolse deposizioni. Due relazioni vennero presentate il 20 giugno: la prima d'indole generale, sui fatti relativi all'elezione, dall'on. Turquet; l'altra di carattere giuridico sui diritti del clero, dall'on. Guichard. Le deposizioni dei testimoni vennero stampate di seguito alla prima relazione e con essa pubblicate nei rendiconti ufficiali e nel « Giornale ufficiale ».

760. La Commissione d'inchiesta generale sulle elezioni del 14 e 28 ottobre 1877 incaricò nove Sotto-commissari del lavoro preparatorio, consistente nell'esame dei documenti e nella raccolta delle informazioni relative alle

(1) Nella relazione presentata a nome della Commissione, l'on. Marcel-Barthe fece, intorno alle attribuzioni ed ai poteri dei Commissari inquirenti, le seguenti osservazioni:

L'art. 10 della legge costituzionale sui rapporti dei poteri pubblici dispone che ciascuna delle due Camere è giudice della eleggibilità dei propri componenti e della regolarità della loro elezione, ma nessun testo regolò le forme da osservarsi nelle inchieste parlamentari, nè determinò i poteri dei Commissari. Nelle inchieste in materia civile, i testimoni sono citati a mezzo d'usciere, e, se non si presentano, possono essere multati e debbono essere nuovamente citati a loro spese: in caso di mancanza, il giudice commissario può anche spiccare contro di essi un mandato di cattura. Essi debbono prestare giuramento di dire la verità; possono ricevere una indennità di trasferta proporzionale alla distanza percorsa, e le parti interessate hanno diritto d'assistere agli interrogatorî e possono ricusare quelli ai quali la legge rifiuti il diritto di deporre, e impugnare l'esame di quelli contro i quali elevino motivi di sospetto. I Commissari, investiti da una delle Camere del mandato di procedere ad un'inchiesta, hanno essi facoltà di ricorrere a queste varie formalità e di richiedere i magistrati ed i depositari della forza pubblica, onde ne sia assicurata l'esecuzione? Il Senato e la Camera dei deputati, ciascuno nella propria sfera, sono i soli poteri competenti ad ordinare inchieste relative alla verifica delle elezioni. Per principio, ogniqualvolta in una materia speciale la legge non ha tracciato regole di procedura eccezionali, dev'essere osservato il diritto comune: ora, il Codice di procedura civile costituisce il diritto comune in materia d'inchieste, onde sarebbero applicabili le regole ordinarie. Tuttavia importa che in un argomento così grave non siavi ombra di dubbio. Importa dunque che una legge venga a regolare in modo preciso la procedura da seguirsi in materia d'inchieste parlamentari, come pure i diritti ed i poteri dei Commissari incaricati di procedervi.

Digitized by Google

diverse circoscrizioni elettorali. Queste Sotto-commissioni si recarono nei dipartimenti (1).

761. I rapporti dei funzionari coi commissari d'inchiesta vennero determinati da circolari ministeriali pubblicate nel « Giornale ufficiale » del 1° e 5 gennaio 1878. Il Governo riconosceva che la Commissione d'inchiesta « *può* indirizzarsi a funzionari dipendenti dai procuratori generali, per chieder loro la *rivelazione* di fatti che conoscano o la *comunicazione* di documenti *giudiziari* che sieno loro affidati » (2); e « che i funzionari sono in via generale autorizzati a mettersi in relazione coi componenti la Commissione e a fornire ad essi in ispecial modo i mezzi materiali di compiere la loro missione; che le carte ed i documenti ufficiali non debbono esser posti dai prefetti a disposizione della Commissione se non dopo ricevute le istruzioni del Ministro dell'interno, *su ciascun fatto particolare* che desse luogo ad una domanda di comunicazione (3).

762. Nel 1848 e nel 1876 venne riconosciuto che l'art. 261 del Codice di procedura civile non è applicabile alle inchieste parlamentari e che i deputati, sull'elezione dei quali sia ordinata un'inchiesta, non possono invocare quella disposizione, per essere ammessi all'esame dei testimoni citati dalla Commissione (4).

La questione se le persone citate dinanzi ad una Commissione d'inchiesta parlamentare abbiano carattere legale di testimoni e possano invocare l'im-

(1) L'on. Lisbonne, relatore della Sotto-commissione dell'Allier, nella sua relazione presentata il 5 aprile 1879, diede interessanti particolari sulle operazioni della Sotto-commissione.

(2) Circolare del Guardasigilli, on. Dufaure; il Guardasigilli aggiunge: « La magistratura dev'essere naturalmente disposta a secondare le investigazioni che non hanno, nè possono avere altro scopo se non la garanzia della libertà e sincerità delle operazioni elettorali, e la constatazione degli atti che ad esse si connettono: ma al magistrato chiamato quale testimonio per la sua stessa professione incombono speciali doveri di discrezione e riserbo, dai quali non può esimersi. Prima di rispondere consulterà i suoi superiori gerarchici; nei consigli che voi avrete a dargli non mancherete di conciliare il rispetto dovuto ai delegati di uno dei sommi Corpi politici nell'adempimento della loro missione, con le prerogative, di cui la giustizia abbisogna, onde adempiere il còmpito ad essa dalla legge affidato. A voi in ispecial modo, signor Procuratore Generale, le leggi attribuiscono il diritto di manifestare o tener occulti i segreti..... Se aveste a nutrire qualche dubbio vi compiacerete di riferirmene..... ».

(3) Circolari dell'on. Marcère, Ministro dell'interno; dell'on. Léon Say, Ministro delle finanze; dell'on. Bardoux, Ministro dell'istruzione pubblica, dei culti e belle arti; dell'on. De Freycinet, Ministro dei lavori pubblici; dell'on. Tesserenc de Bort, Ministro dell'agricoltura e commercio.

(4) A. N. 23 agosto 1848 (elezione dell'on. Laissac); C. D. 16 novembre 1876 (elezione del conte du Demaine).

Digitized by Google

munità delle deposizioni testimoniali fatte dinanzi alla giustizia, venne risoluta in senso negativo da una decisione della Corte d'appello di Bordeaux in data 26 luglio 1878.

L'on. Labadie, avvocato a Blaye (Gironda), era stato chiamato quale testimonio dinanzi ai delegati della Commissione d'inchiesta parlamentare sulle elezioni del 14 ottobre 1877, ed aveva in quell'occasione rilevata la condotta politica del signor Moreau, sindaco di Cartelaigue, con espressioni ritenute da quest'ultimo oltraggiose e diffamatorie. In conseguenza il signor Moreau aveva citato l'on. Labadie dinanzi al tribunale correzionale di Blaye. Il difensore sosteneva la nullità della domanda, desunta da ciò che le espressioni incriminate si riferivano alla deposizione del querelato dinanzi alla Commissione; aggiungendo che la sua qualità di testimonio lo proteggeva e non permetteva di processarlo a cagione della sua deposizione.

Il tribunale rigettava l'esecuzione, non riconoscendo nell'on. Labadie la qualità di testimonio pel solo fatto dell'aver esso fornito degli schiarimenti alla Commissione d'inchiesta parlamentare; ritenuto la qualità di testimonio non poter essere conferita che dall'autorità giudiziaria alla quale sola la legge ha attribuito il potere di farlo; e sopra un'espressa disposizione di legge che stabilisce alle Commissioni d'inchiesta non potersi estendere tale potere che va considerato quale una prerogativa esclusivamente giudiziaria. La Corte d'appello di Bordeaux confermò tale giudicato, osservando inoltre come da uno dei delegati stessi si fosse riconosciuto mancare alle persone citate dalla Commissione il carattere legale di testimoni, mentre dinanzi alla Camera si era espresso nei seguenti termini: « Sappiamo che non avremmo facoltà, che la legge non ci permetterebbe, di costringere i cittadini a comparire dinanzi a noi » (1).

§ 3. — *Durata delle inchieste.*

763. Un'inchiesta elettorale è necessariamente abbastanza lunga, e le risoluzioni che crearono Commissioni d'inchiesta non limitarono mai la durata dei loro lavori; è invero impossibile prevedere quali fatti dovrà esaminare la Commissione, e fino a qual punto la scoperta di essi potrà obbligare la Commissione a spingere le proprie ricerche (2). Tuttavia le Commissioni d'inchiesta hanno un duplice interesse da conciliare: quello della verità che hanno la missione di porre in evidenza e quello dell'elezione che non devono lasciare indefinitamente in sospeso.

La situazione d'un deputato, sull'elezione del quale sia ordinata un'in-

(1) Tale dottrina non senza ragione venne criticata in una nota della *Raccolta* del SIREY.

(2) C. D. 24 marzo 1876.

Digitized by Google

chiesta, ha qualche cosa di penoso, e gli interessati hanno spesse volte pregato la Camera d'invitare le Commissioni ad affrettare le loro conclusioni.

764. Il 4 giugno 1875 il barone de Bourgoing, sull'elezione del quale era stata ordinata un'inchiesta il 23 dicembre 1874, presentò una proposta perchè la relazione sull'elezione (della Nièvre) venisse presentata entro il 24 giugno 1875.

L'on. Alberto Grévy, presidente della Commissione d'inchiesta, avendo spiegato come i ritardi lamentati dal barone de Bourgoing si fondavano sul rifiuto opposto dalla Cancelleria alle domande di comunicazione dei documenti richiesti dalla Commissione, ed avendo dichiarato che la relazione sarebbe ciononostante presentata entro breve termine, la proposta venne ritirata. La relazione promessa venne infatti presentata l'11 giugno, ma a cagione della sua mole e degli allegati annessi, la stampa occupò lungo tempo. Il 2 luglio 1875 il barone de Bourgoing pregò l'Assemblea di fissare a breve termine la discussione della relazione, e l'on. Bottieau presentò analoga mozione. Con questa si veniva ad imporre al relatore di terminare e fare distribuire il proprio lavoro in otto giorni. Messa ai voti, la proposta Bottieau venne approvata.

765. Nella seduta del 24 marzo 1876, l'on. Lenglé domandò alla Camera dei deputati che fosse assegnato un termine alle operazioni delle Commissioni d'inchiesta elettorale. Il presidente Grévy rispose che una simile proposta non poteva essere formulata a voce, ma che se gli fosse stata presentata in iscritto, l'avrebbe sottoposta alla Camera. La proposta non venne presentata, ma qualche mese più tardi, il 23 giugno, un deputato interrogò la Commissione d'inchiesta sulla elezione dell'on. Trou, per sapere quando i suoi lavori sarebbero condotti a termine. Il presidente Grévy fece la seguente osservazione:

> Dopochè una relazione è stata presentata, stampata e distribuita, il Presidente propone che sia messa all'ordine del giorno, ma egli non s'immischia di quanto accada in seno alla Commissione. Se, rispetto a ciò, si vogliano informazioni, bisogna indirizzarsi anzitutto al Presidente della Commissione, ovvero al Relatore, e qualora si ottenga risposta soddisfacente, quando si creda vi abbia un ritardo ingiustificato od un abuso qualunque, *si può chiedere la parola per interpellare la Camera.*
>
> In tal caso, io non la rifiuterò; ma non converrebbe che prevalesse l'abitudine di porre simili questioni, che io ho potuto tollerare a titolo d'eccezione, ma che sono però vietate dal regolamento, perchè, in realtà, sono vere interpellanze tra collega e collega.

Da tali precedenti consegue che i deputati, i quali credano di dover lamentare un ritardo nella presentazione della relazione da parte d'una Commissione d'inchiesta, possono ricorrere alla Camera per ottenere sod-

Digitized by Google

disfazione, ma non debbono interpellarne direttamente la Commissione. Le domande dirette al presidente od al relatore della Commissione si fanno fuori della seduta pubblica.

§ 4. — *Della votazione dopo l'inchiesta.*

766. Abbiamo finora trattato della procedura seguita per ordinare e procedere alle inchieste elettorali. È opportuno ora vedere come le Assemblee pronuncino *sulle conclusioni* delle loro Commissioni d'inchiesta.

Quando tali Commissioni sono *speciali*, per una o parecchie elezioni *determinate*, sono messe direttamente ai voti (1) le loro conclusioni, senza più tener parola delle prime conclusioni degli uffici, nemmeno nel caso in cui le conclusioni della Commissione fossero contrarie a quelle precedenti dell'ufficio (2).

767. Ma, se l'Assemblea si trovi di fronte ad una Commissione d'inchiesta *generale*, come la Commissione del 1877; non ostante l'aggiornamento o il rinvio pronunciati, sono rinviate agli uffici. L'ufficio quarto, nella seduta dell'11 dicembre 1877, aveva concluso per la *convalidazione* dell'elezione dell'on. Jérôme David; su dimanda di parecchi deputati la Camera pronunciò l'aggiornamento della discussione di tali conclusioni fino alla presentazione della relazione sull'inchiesta. Il 20 maggio, l'on. Crozet-Fourneyron, a nome della Commissione, presentò una relazione, che concludeva per l'annullamento dell'elezione, e il 1° giugno vennero poste contemporaneamente in deliberazione le conclusioni dell'ufficio e quelle della Commissione: ma mentre si stava per votare, il presidente Grévy disse che, *in mancanza d'una domanda di precedenza*, dovevano esser messe ai voti le conclusioni *preventivamente* presentate dall'ufficio. Avendo allora il Presidente della Commissione d'inchiesta reclamata la precedenza per le conclusioni della Commissione, il Presidente consultò la Camera, che la accordò.

768. Similmente, nella seduta del 31 maggio 1878, avendo la Camera deliberato l'aggiornamento della decisione da prendersi sulle conclusioni dell'ufficio settimo, tendenti a convalidare l'elezione dell'on. Bourgoing, fino alla presentazione della relazione, da parte della Commissione generale d'inchiesta, un deputato chiese che tale incarico fosse lasciato all'ufficio non ostante l'aggiornamento. Il presidente Grévy rispose che ciò non era dubbio.

(1) Procedura costantemente seguita dopo il 1842.
(2) A. N. 23 agosto 1848 (elezione dell'on. Laissac); C. D. 22 giugno 1876 (elezione dell'on. D'Ayguesvives).

Digitized by Google

Per la stessa ragione, nella seduta del 4 giugno 1878, la Camera, senza attendere la relazione della Commissione d'inchiesta, annunciata per il giorno 6, potè mettere all'ordine del giorno dell'8 l'elezione dell'on. Paul de Cassagnac, aggiornata in seguito fino alla relazione della Commissione d'inchiesta.

769. Spesse volte le relazioni delle Commissioni d'inchiesta non si limitano ai fatti dell'elezione, ma accennano a questioni di principio e contengono considerazioni politiche d'indole generale. In tal caso, quando la Camera abbia statuito sulla validità dell'elezione soggetta all'inchiesta, si possono riprendere i fatti rilevati nella relazione della Commissione, e discuterli dal punto di vista teorico? In altre parole, dopo la discussione speciale sulle conseguenze elettorali dei fatti che hanno motivato l'inchiesta, si può aprire una nuova discussione *sui fatti stessi* considerati in astratto? La questione si presentò per due volte dinanzi a due diverse Assemblee e venne sempre risoluta negativamente.

770. L'Assemblea nazionale deliberò il 13 luglio 1875 sulle conclusioni della Commissione d'inchiesta sull'elezione dell'on. barone de Bourgoing nella Nièvre; la discussione stava per essere chiusa, quando salì alla tribuna l'on. Rouher e disse:

Non ho alcuna obbiezione a fare contro la chiusura della discussione sulla elezione della Nièvre, purchè sia ben inteso *che la discussione non resta chiusa sulla questione del Comitato dell'appello al popolo*, e se, sotto una forma qualunque, si è disposti a riprenderla nel più breve termine possibile.

L'on. Savary, relatore della Commissione d'inchiesta, rispose che la Commissione era stata investita del doppio mandato, di porre in chiaro la condotta d'un Comitato politico, e di esaminare in quali relazioni si fosse trovata con esso l'elezione della Nièvre; ed aggiunse che la Commissione era disposta a sentire l'on. Rouher e sostenere la discussione sulla questione del *Comitato per l'appello al popolo*. Il vicepresidente, Andrea de Kerdrel, notò che come Presidente egli si trovava di fronte ad un ordine del giorno che portava soltanto: « Discussione delle *conclusioni* della relazione fatta dalla Commissione d'inchiesta sull'elezione della Nièvre »; e quindi mise ai voti la chiusura che venne approvata. La Camera votò poscia sulle conclusioni della Commissione, e, dopo il voto, l'on. Alberto Grévy dichiarò che, risoluta la questione elettorale, la Commissione si metteva a disposizione dell'on. Rouher per la discussione immediata dell'inchiesta sul Comitato d'appello al popolo.

Prima di sottoporre la questione alla Camera, il Presidente fece notare come l'on. Rouher e parecchi suoi colleghi chiedevano d'interpellare il Governo sulla condotta del partito bonapartista in Francia. L'on. Buffet,

Digitized by Google

ministro dell' interno, dichiarò che ad una interpellanza così formulata, il Governo nulla avrebbe a rispondere. L'on. Raoul Duval notò che la Commissione d'inchiesta non esisteva più, onde era necessario rivolgersi al Governo, per chiedergli conto della condotta che intendeva tenere riguardo al *Comitato per l'appello al popolo*, dopo rilevatane nella discussione l'esistenza e gli atti. Il Presidente disse di associarsi all'on. Duval per quanto riguardava l'esistenza della Commissione d'inchiesta; ma riconosceva aver l'inchiesta forniti gli elementi d'un'ulteriore discussione. E la discussione s'aprì, non sulla *relazione della Commissione*, ma sopra una interpellanza dell'on. Raoul Duval.

771. Per un caso abbastanza raro, tale precedente venne confermato dalla Camera dei deputati dopo un anno, il 13 luglio 1876. La Commissione d'inchiesta sull'elezione De Mun avea presentate due relazioni; quella affidata all'on. Turquet esponeva i fatti materiali circa l'elezione, l'altra dell'on. Guichard era d'indole giuridica. Quando la Camera si pronunciò sulle conclusioni della Commissione per quanto riguardava la validità della elezione, l'on. Germain Casse domandò che fosse messa all'ordine del giorno la relazione *giuridica* dell'on. Guichard. Il presidente Grévy fece notare che le due relazioni avevano avuto identico fine e identiche conclusioni, già votate dalla Camera, onde la proposta di una seconda discussione sullo stesso argomento era inaccettabile.

Dinanzi alla teoria del Presidente, che appariva incontestabile, l'onorevole Germain Casse chiese d'interpellare il Gabinetto sui fatti rilevanti nelle due relazioni intorno all'elezione di Pontivy e sull'azione, contraria alla legge, esercitata dal clero nelle varie fasi di quella elezione. Tale domanda d'interpellanza venne accettata.

CAPITOLO III.

DIRITTI DEI DEPUTATI NON CONVALIDATI

772. Le prerogative parlamentari dei deputati, i poteri dei quali non sono ancora stati verificati erano anticamente meno estese. Il 24 luglio 1789 la Costituente aveva stabilito che « la sola lista dei membri convalidati debba servire per l'appello nelle votazioni, o che coloro che non vi sono compresi, *non sieno considerati come presenti* ».

773. I regolamenti delle Camere della Ristorazione e della Monarchia di luglio non avevano determinato le prerogative dei deputati non convalidati.

Digitized by Google

La giurisprudenza aveva ammesso che ogni deputato, convalidato o no, potesse prender parte alla verifica dei poteri (1), regola dettata dal buon senso, poichè, nel caso di elezioni generali, i poteri della maggioranza d'una Camera debbono essere necessariamente esaminati da eletti non convalidati. Ora, quando i poteri di tale maggioranza sono verificati, sarebbe poco equo togliere agli altri membri un diritto, del quale essi non avrebbero goduto che a profitto dei loro colleghi. Ma era stato deciso che i deputati, l'ammissione dei quali fosse *aggiornata*, non potessero più prender parte alla verifica dei poteri (2). Inoltre tutti i deputati non convalidati erano privati del diritto di partecipare alla votazione per la costituzione della presidenza definitiva (3).

I deputati nominati nelle elezioni parziali non potevano prender parte alla votazione negli uffici che dopo essere stati convalidati (4).

774. Le Assemblee Costituente e Legislativa del **1848** e **1849** non si allontanarono di molto da tale giurisprudenza; tuttavia la Costituente, il 5 maggio **1848**, decise che tutti i rappresentanti potessero partecipare alla votazione per l'elezione della presidenza definitiva, senza distinzione fra convalidati e non convalidati, eccettuati però coloro l'ammissione dei quali era stata *aggiornata*. Il 1° giugno **1849**, la Legislativa prese la stessa deliberazione per la costituzione della sua presidenza definitiva; inoltre vennero ammessi a far parte di alcune Commissioni anche rappresentanti non convalidati. Nel regolamento adottato da quest'Assemblea il 6 luglio **1849** venne stabilito che il diritto di partecipare alle votazioni resterebbe sospeso per tutti coloro l'ammissione dei quali fosse stata aggiornata (5).

775. Durante il Corpo Legislativo del **1852** al **1869** non venne data alcuna disposizione per regolare i diritti dei deputati non convalidati. Di fatto tali deputati vennero autorizzati a votare fino alla costituzione della presidenza definitiva e a prender parte allo scrutinio per la nomina dei segretari, i soli membri della presidenza che fossero allora eletti dalla Camera. Dopo la costituzione della presidenza definitiva, i nomi dei deputati non ancora convalidati erano sottratti dagli scrutini ai quali prendevano parte. Nel caso di elezioni parziali, il presidente avvertiva gli eletti che non potevano partecipare alle votazioni nè negli uffici, nè nell'Assemblea, prima d'essere stati ammessi (6).

(1) C. D. 5 agosto 1834; 1° agosto 1842.
(2) C. D. 18 e 19 febbraio 1828.
(3) C. D. 1° agosto 1831.
(4) Così venne deciso dall'ottavo ufficio, riguardo agli on. Baroche, Ressignac e Gudin, il 29 novembre 1847.
(5) Art. 8.
(6) C. L. 3 marzo 1854.

Digitized by Google

776. Il 10 luglio 1869, il Corpo legislativo stabilì che i deputati non convalidati sarebbero ammessi per l'avvenire a partecipare alle votazioni anche dopo la costituzione della presidenza. Questa decisione venne inserita nel regolamento approvato dal Corpo legislativo il 2 febbraio 1870 (1).

777. L'Assemblea nazionale del 1871 riprese, com'è noto, il regolamento della Legislativa del 1849; l'art. 8 del quale non tenendo in sospeso il diritto di voto che per i rappresentanti la cui ammissione era stata aggiornata, autorizzava implicitamente tutti gli altri a prender parte alle votazioni. In conseguenza, il 1° marzo 1871, quando si votò il trattato di pace colla Prussia, venne deciso che tutti i deputati dovessero partecipare alla votazione, senza distinzione fra convalidati o no. Più tardi, tutti i deputati nominati nelle elezioni parziali presero parte alle votazioni, cominciando dal giorno in cui erano pervenuti al segretariato generale della presidenza i documenti relativi alla loro elezione (2).

778. Per verità soltanto il processo verbale dello spoglio generale dei voti costituisce per il Presidente della Camera la notificazione ufficiale della elezione (3). Le informazioni date dai giornali non hanno un carattere legale e lo stesso « Giornale ufficiale » non pubblica sempre i risultati delle elezioni legislative.

Tuttavia, siccome i documenti delle operazioni elettorali non sono più direttamente spediti al Presidente della Camera a mezzo dei Prefetti, come nel 1848 e nel 1871, quando l'Assemblea era sovrana, si verificano frequenti ritardi nella trasmissione a mezzo del Ministero dell'interno, secondo quanto ebbe a rilevare l'on. Beauquier, nella esposizione dei motivi di una proposta regolamentare presentata alla Presidenza della Camera il 3 giugno 1880.

779. I diritti dei senatori e dei deputati non convalidati sono determinati dai regolamenti delle singole Camere. Il regolamento del Senato dispone:

ART. 9, § 3. — I senatori, i poteri dei quali non sono ancora convalidati, possono prendere parte alle deliberazioni e alle votazioni del Senato.

(1) Art. 6.

(2) V. le sedute del 6 e 10 luglio 1871; ed ancora le votazioni del 24 maggio 1873, nelle quali figurano i nomi degli on. Barodet, Alfonso Picard e Turigny, i poteri dei quali non erano ancora convalidati.

(3) L'on. Cirier, eletto deputato il 7 dicembre 1879, vide la propria elezione annunciata nel « Giornale ufficiale » del 12. Il giorno dopo, sebbene i documenti della sua elezione non fossero ancora pervenuti alla Presidenza, venne nominato membro di varie Commissioni dagli uffici. Il Presidente Gambetta, consultato, fu d'avviso che tale elezione fosse poco regolare, ma dovesse tuttavia mantenersi. Questo precedente dimostra come sarebbe opportuno introdurre una modificazione nella procedura vigente.

Digitized by Google

ART. 10. — Il diritto di partecipare alle votazioni del Senato è sospeso per ogni senatore, la cui ammissione sia aggiornata.

I senatori, la cui elezione sia contestata, non possono partecipare alla votazione sulla convalidazione di queste elezioni, nè nell'ufficio, nè nelle sedute del Senato.

Il regolamento della Camera dei deputati dice:

ART. 6. — I deputati, i poteri dei quali non sieno ancora convalidati, possono prendere parte alle deliberazioni e alle votazioni.

Tuttavia il diritto di votare è sospeso per ogni deputato, la cui ammissione sia aggiornata per decisione della Camera.

I deputati, non convalidati, non votano sulla loro ammissione nè agli uffici, nè nell'Assemblea, e non possono presentare alcun progetto di legge.

780. L'on. De Jauzé ha presentato nel 1879 una proposta tendente a sospendere il diritto di voto per i deputati non ancora convalidati, a cominciare dal giorno della elezione della Presidenza definitiva. Tale proposta venne respinta dalla Commissione speciale incaricata del suo esame e dalla Camera, che nella seduta 29 maggio 1879 sanzionò la dottrina svolta nella relazione dell'on. Ninard.

La relazione dimostrava che il deputato tiene il suo potere legislativo dal suffragio universale e dalla sovranità nazionale; la verifica dei suoi poteri non crea, ma constata soltanto e riconosce questo potere. Nel dubbio, si deve dare la preferenza alla presunzione favorevole al deputato già eletto e proclamato, il quale non ha alcuna colpa dei ritardi nell'invio e nell'esame dei documenti elettorali. La presunzione favorevole al deputato perde ogni valore quando l'ammissione ne sia aggiornata, ma in tal caso la sua posizione è ben diversa. Finalmente osservava, non esser equo che fino alla costituzione della presidenza definitiva i deputati non convalidati prendano parte alle votazioni per la convalidazione dei poteri della maggioranza, e una volta composta tale maggioranza, sieno privati di un diritto del quale hanno goduto a solo profitto dei loro colleghi.

Al momento in cui la sua proposta venne messa in votazione, il barone de Jauzé notò come, nel caso che la Camera si riunisca per la prima volta dopo le elezioni generali, abbia in via eccezionale il diritto di voto per la sola verifica dei poteri e ciò fino alla verifica di metà più uno dei poteri dei suoi componenti; dopo di che, costituita la propria presidenza definitiva, può attendere all'opera legislativa. Ora, egli sosteneva, questo fatto della costituzione della Camera nulla può mutare nella posizione dei deputati non ancora convalidati, dacchè dal fatto che la maggioranza dei loro colleghi venne convalidata non può derivare ad essi un diritto certo ed indiscutibile alla convalidazione.

Il relatore Ninard difese le conclusioni contrarie della Commissione, adducendo non essere sostenibile che pel fatto della legale costituzione della

Digitized by Google

Camera venga a cessare nei deputati non convalidati il diritto di voto, e dimostrando a quali eccessi di potere potrebbe dar luogo l'applicazione della teoria contraria. Trova ragionevole e innocuo l'aggiornamento dell'iniziativa parlamentare del deputato fino alla verifica dei suoi poteri, mentre la sospensione del diritto di voto potrebbe avere conseguenze irreparabili.

La Camera, respingendo la proposta dell'on. De Jauzé, mantenne il diritto di voto a tutti i deputati convalidati o no, colla sola riserva del regolamento per quelli, l'ammissione dei quali fosse aggiornata per decisione dell'Assemblea. In relazione a questa, sta la decisione della presidenza della Camera del 25 giugno 1880 sull'indennità legislativa.

781. Per la giurisprudenza della Camera dei deputati la sospensione del diritto di voto di cui il § 2 dell'art. 6 del regolamento non è applicabile al caso in cui la Camera *soprassieda semplicemente sulla decisione relativa ad una relazione d'elezione.* Così nella seduta dell'8 novembre 1877 la Camera stabilì che la discussione e votazione sulle conclusioni dell'ufficio secondo, per l'ammissione dell'on. Roques, sarebbero aggiornate, onde riservare ad una discussione generale l'esame delle candidature ufficiali, ma restò inteso che l'on. Roques avrebbe conservato il diritto di voto e che sarebbe stata aggiornata la sola *discussione* e non già l'*ammissione.*

Così si procedette il 20 novembre 1877 per l'on. barone Reille, avendo la Camera semplicemente deciso di riservare la discussione sull'elezione del barone Reille a quando venissero discusse le relazioni sulle elezioni degli altri membri del Gabinetto del 17 maggio.

782. Invece gli on. Du Donet, De Fourtou, De la Rochejaquelein, Jolibois, Jérôme David, Paul de Cassagnac, Gavini, Decazes, De Mun, l'ammissione dei quali era stata aggiornata, vennero privati del diritto di voto finchè la Camera avesse deciso in via definitiva sulla loro elezione (1).

783. Le incapacità stabilite dai regolamenti delle Camere riguardo ai deputati non convalidati, sono di stretto diritto, e non potrebbero subire una interpretazione estensiva. Così il diritto *di votare* resta sospeso per ogni deputato la cui ammissione sia stata aggiornata, ma il diritto di prender parte alle discussioni rimane intatto (2).

(1) Sedute 22 e 27 novembre, 3 e 11 dicembre 1877, 23 febbraio, 14, 18 e 31 maggio 1878.

(2) Nella seduta 3 giugno 1876, l'on. De Mun, la cui elezione era stata sottoposta ad inchiesta, prese la parola sulla questione del conferimento dei gradi senza che si siano elevati reclami, che d'altro canto non si potevano fare.

Digitized by Google

784. Nel silenzio del regolamento, può chiedersi se, nel caso d'una nuova legislatura, i deputati non convalidati abbiano diritto di far parte della Presidenza *provvisoria*. La questione in via teorica non venne risoluta, ma sta il fatto che nel principio della sessione del **1842** (seduta **28** dicembre **1841**) gli on. De Montesquion e Ledru-Rollin, sebbene più giovani di alcuni segretari chiamati, non fecero parte della Presidenza provvisoria perchè i loro poteri non erano stati ancora convalidati.

785. Il titolo di membro della Presidenza *definitiva* risultando da una scelta *deliberata* e non già necessariamente dall'*età* come per la Presidenza provvisoria, vennero più volte nominati membri della Presidenza *definitiva deputati non convalidati*. Il **9** marzo **1852** l'on. Billault venne nominato, dal Capo dello Stato, Presidente del Corpo legislativo, e i suoi poteri non furono convalidati che il **31** marzo successivo. Il **2** luglio **1857** l'onorevole De Morny fu nominato dal Capo dello Stato Presidente del Corpo legislativo, e i suoi poteri vennero verificati soltanto il **1°** dicembre successivo. Il **23** giugno **1863** venne ancora nominato Presidente e convalidato soltanto il **9** novembre.

786. Devesi notare che, nei tre casi precedenti, il Corpo legislativo non era ancora costituito al momento della nomina e dell'entrata in funzioni del Presidente (1). Invece, il **1°** settembre **1865** il conte Walewski venne nominato Presidente e presiedè due sedute prima della verificazione dei suoi poteri, quando il Corpo legislativo era già costituito.

Il **1°** dicembre **1869** l'on. Du Miral venne eletto Vicepresidente del Corpo legislativo quattro giorni prima della verificazione dei suoi poteri. Il **10** novembre **1877** il conte de Durfort de Civrac venne eletto Vicepresidente della Camera mentre i suoi poteri non erano ancora stati verificati. Il **12** novembre **1877** gli onor. principe de Léon e conte Le Gouidec de Traissan, i poteri dei quali non erano stati verificati, vennero eletti segretari della Camera dei deputati.

(1) In quell'epoca, la costituzione del Corpo legislativo era completa colla nomina dei segretari.

Digitized by Google

LIBRO QUARTO

DELLA COSTITUZIONE DELLE CAMERE

CAPITOLO I.

DELLA PRESIDENZA PROVVISORIA

787. Perchè un'Assemblea possa validamente deliberare, è necessario che abbia una *Presidenza* ed un *regolamento*. Coll'insediamento della Presidenza l'Assemblea si *costituisce;* il *regolamento* ne definisce i doveri e completa la sua costituzione. Tale costituzione può essere *provvisoria* o *definitiva*, a seconda che la Presidenza stessa ha l'uno o l'altro carattere.

788. La Presidenza provvisoria si compone di membri designati dall'*età* od *eletti* dall'Assemblea. All'aprirsi di ogni *legislatura* e di ogni sessione ordinaria (1) vi ha una Presidenza provvisoria.

789. Essendo il Senato un corpo rinnovabile per terzo, non fa d'uopo prevedere per esso il caso d'una nuova legislatura. A termini dell'art. 1° del suo regolamento, il decano d'età presiede il Senato nella seduta d'apertura di ogni sessione ordinaria, ed i sei senatori più giovani esercitano le funzioni di segretari fino all'elezione della Presidenza definitiva; per l'art. 3 poi, se tale elezione non abbia luogo immediatamente, il Senato può decidere di nominare un Presidente e un Vicepresidente provvisori (2).

(1) Come vedremo in seguito, la Presidenza definitiva nominata al principio d'ogni sessione ordinaria resta in funzione tutto l'anno, vi siano o no sessioni straordinarie.

(2) La regola, che il decano d'età occupi il seggio presidenziale all'aprirsi di una legislatura o d'una nuova sessione, è antica quanto le Assemblee. Nel 6 maggio 1789, i deputati del Terzo Stato agli Stati Generali chiamarono a presiedere la loro riunione l'on. Le Roux, deputato del baliaggio di Amiens, il più anziano dell'Assemblea. Bailly venne nominato decano della Presidenza il 12 giugno seguente e confermato nelle sue funzioni col titolo di Presidente il 17 giugno. La Costitu-

Digitized by Google

790. Le norme per la formazione della Presidenza provvisoria della Camera dei deputati sono determinate dai tre primi articoli del suo regolamento. Nella prima seduta d'una nuova legislatura, il più anziano dei deputati presenti occupa il seggio presidenziale e chiama a sedere al banco della presidenza, in qualità di segretari provvisori, i sei più giovani fra i deputati presenti, i quali esercitano le funzioni di segretari fino all'elezione della Presidenza definitiva.

791. Viene quindi *immediatamente* proceduto in seduta pubblica, con votazione distinta ed a maggioranza assoluta, alla nomina di un Presidente e di due Vicepresidenti provvisori: l'elezione dei due Vicepresidenti è fatta a scrutinio di lista. Dopo due scrutini, si procede ad uno scrutinio di ballottaggio e basta in tal caso la maggioranza relativa. Nel caso di parità di voti, è nominato il più anziano. Fanno lo spoglio dello scrutinio scrutatori estratti a sorte, e il decano d'età ne proclama il risultato (1). Il Presidente *provvisorio* viene insediato e dichiara costituita la Presidenza *provvisoria* della Camera dei deputati.

792. La Presidenza provvisoria resta in funzioni fino al momento in cui sono verificati i poteri della metà più uno dei componenti la Camera, e può allora essere sostituita dalla presidenza definitiva.

793. I decani d'età hanno sempre esercitato il diritto di pronunciare un discorso prendendo posto al seggio presidenziale. Questo diritto venne contestato nella seduta del 13 gennaio 1880 dall'on. Dugué de la Fauconnerie. Ma l'on. Desseaux, decano della Camera, mantenne i diritti del Presidente *per età*, e fece notare che esso ha tutte le prerogative della Presidenza; senza dubbio le ha momentaneamente, ma, fintanto che occupa il seggio del Presidente, può anche pronunciare un discorso.

794. Tranne nel caso d'una nuova legislatura, la Presidenza provvisoria si compone del decano d'età e de' sei più giovani deputati presenti: essa viene insediata all'aprirsi della prima seduta di ogni sessione ordinaria e può essere immediatamente sostituita dalla presidenza definitiva.

zione del 14 settembre 1791 stabilì che i membri della Legislativa si costituirebbero in Assemblea sotto la presidenza del decano d'età per la verifica dei poteri. In seguito, tale regola venne costantemente applicata, salvo nelle epoche in cui il Capo dello Stato si attribuì il diritto di nominare il Presidente.

(1) Si troverà, in seguito, la giurisprudenza applicata alle nomine fatte dall'Assemblea: ci sembrò naturale raggruppare i precedenti di tale giurisprudenza nel capitolo relativo alla Presidenza definitiva, perchè il caso d'elezione della Presidenza definitiva è quello che si presenta più di frequente.

Digitized by Google

795. Per massima, le funzioni provvisorie restano a chi le ebbe a coprire; non si potrebbero cangiare continuamente le posizioni e le cariche. Quando i componenti della Presidenza per età sono stati riconosciuti dalla Camera e la presidenza stessa è dichiarata costituita, non potrebbesi all'indomani reclamare da altri il seggio presidenziale per maggiore anzianità, o uno dei seggi dei segretari allegando un'età inferiore.

796. La Camera dei deputati, nel 1876, decise che i membri della presidenza provvisoria designati in una riunione *preparatoria* tenuta la *vigilia* del giorno in cui incomincia l'esistenza legale di un'Assemblea, all'indomani devono cedere il posto ai nuovi membri che reclamano il beneficio dell'età. A termini della legge 30 dicembre 1875, la Camera dei deputati eletta il 20 febbraio 1876 dovevasi riunire l'8 marzo. La presidenza dell'Assemblea nazionale che era stata incaricata di prender tutte le misure relative alla riunione delle nuove Camere, avea stabilito, giusta i precedenti, di tenere il 7 marzo una riunione *preparatoria*, non pubblica, per designare i membri della Presidenza provvisoria. In sul principio di questa seduta, il generale Allard, che non era il decano d'età, salì al seggio presidenziale e spiegò come dovesse all'assenza degli on. Raspail e Thiers l'onore di presiedere l'Assemblea. Chiamò quindi a prender posto al banco della presidenza, in qualità di segretari provvisori, i quattro più giovani fra i presenti. S'impegnò allora una discussione sul carattere dei poteri conferiti ai membri che erano stati designati. Gli onor. Gavini e René Brice fecero notare come la composizione della Presidenza dovesse essere considerata come essenzialmente provvisoria, e come avrebbe dovuto essere modificata l'indomani, se si fossero presentati membri più o meno anziani. Il presidente rispose che la presidenza era formata sotto tale riserva. In fatto l'indomani 8 marzo, all'aprirsi della seduta, l'onor. Raspail, decano d'età, occupò il seggio presidenziale e chiamò alla presidenza i sei più giovani fra i presenti, dichiarando costituita la Presidenza per anzianità.

797. A tale precedente si riferiscono i due fatti seguenti che lo confermano. Nella riunione *preparatoria* tenuta dalla Camera dei deputati il 26 dicembre 1841, l'on. de Saint-Albin era stato designato come segretario per l'età; l'on. Paillard-Ducléré, più giovane di lui, si presentò alla prima seduta pubblica del 28 dicembre e sostituì l'on. de Saint-Albin senza contestazioni. Similmente nel 1867 l'on. duca di Rivoli, uno dei più giovani deputati, non aveva assistito alla seduta d'apertura della sessione 1868 del Corpo legislativo, fatta al Louvre il 18 novembre 1867 e lo aveva sostituito l'on. Bethmont. Il duca di Rivoli si presentò il giorno seguente, alla prima seduta pubblica del Corpo legislativo, e l'on. Bethmont gli cedette il seggio.

Digitized by Google

798. Si fece questione se i segretari per ragion d'età, che abbiano *pubblicamente* dichiarato di abbandonare la presidenza e che siano stati *sostituiti* nelle loro funzioni, invocando di bel nuovo il beneficio dell'età, possano riprendere il loro posto alla Presidenza. Nella seduta del 30 maggio 1849, mentre Ledru-Rollin occupava la tribuna, l'on. de Keratry, decano d'età, si piegò verso l'oratore e gli disse: « Non siamo già noi che conculchiamo l'Assemblea, sibbene i vostri amici ». L'on. Ledru-Rollin rispose: « Poichè il Presidente oltraggia il mio partito e la mia persona, io mi ritiro dalla tribuna non essendo essa più libera ». Gli on. Rolland, Bancel, Boch e Commissaire, segretari provvisori, aggiunsero le loro proteste a quelle dell'on. Ledru-Rollin, e dichiararono che, di fronte all'attitudine del Presidente, cessavano di far parte della Presidenza. Due segretari soltanto, gli onorevoli Estancelin e Rességuier, stettero al loro posto. Un usciere chiamò allora, dietro ordine del Presidente, i nomi dei più giovani rappresentanti onde venissero a completare la Presidenza, e gli on. Fresneau, Napoleone Bonaparte, Frias e de Talhouet vi presero posto in qualità di segretari. Qualche momento dopo, avendo il decano di età deplorato d'avere pronunciato parole offensive all'indirizzo dell'on. Ledru-Rollin, questi si dichiarò soddisfatto e risalì alla tribuna. I membri della Sinistra domandarono che i quattro segretari che si erano ritirati riprendessero i loro posti, e gli onorevoli Rolland, Bancel, Boch e Commissaire ritornarono infatti al loro posto. Ma la Destra protestò e l'on. Napoleone Bonaparte disse: « I membri della precedente Presidenza hanno dato le loro dimissioni, e conviene consultare l'Assemblea se ne accetti il ritiro ». L'onorevole Ledru-Rollin fece notare come la data dimissione evidentemente non fosse stata che condizionale, e l'Assemblea consultata decise che i primi segretari riprendessero i loro posti.

CAPITOLO II.

DELLA PRESIDENZA DEFINITIVA

---

§ 1. — *Quando debba essere nominata la Presidenza definitiva.*

799. La Costituzione del 14 settembre 1791, che aveva creata un'Assemblea di 745 membri, stabilì che la presidenza definitiva di essa non potesse essere nominata, finchè non fossero stati verificati i poteri della maggioranza assoluta dei rappresentanti.

Digitized by Google

800. La Camera dei deputati sotto la Ristorazione si rinnovava parzialmente ogni anno; gli art. 6 e 7 del regolamento stabilivano che la presidenza definitiva venisse nominata dopo la verifica dei poteri dei nuovi deputati.

801. L'art. 5 del regolamento della Camera sotto la Monarchia di Luglio non fissava quante elezioni dovessero essere convalidate prima di procedere all'elezione della presidenza definitiva. La giurisprudenza aveva ammesso che prima di questa elezione, dovessero venire approvate tutte le elezioni non contestate (1).

802. Secondo l'art. 56 del decreto 6 febbraio 1867, il Corpo legislativo nominava i segretari dopo la verifica dei poteri, senza aspettare le decisioni sulle elezioni contestate od aggiornate.

803. L'art. 5 del regolamento 6 luglio 1849, che venne applicato anche alla Legislativa del 1849 e all'Assemblea nazionale del 1871, disponeva:

Dopo la verifica dei poteri, non ostante l'aggiornamento di varie elezioni e l'indugio nella trasmissione dei processi verbali o delle relazioni, l'Assemblea costituisce la propria presidenza definitiva.

804. Attualmente la presidenza definitiva del Senato viene nominata al principio di ogni sessione ordinaria (2); nella prima seduta della sessione ordinaria il Senato fissa il giorno in cui avrà luogo l'elezione, e può anche decidere che vi si proceda immediatamente (3).

805. Alla Camera dei deputati, all'aprirsi di una nuova legislatura, si può procedere all'elezione della presidenza definitiva quando sieno stati verificati i poteri dalla metà più uno dei componenti la Camera (4). In caso diverso, tale elezione ha luogo al principio di ogni sessione ordinaria (5).

806. L'art. 7, § 2 dispone: « Se i poteri sieno stati verificati in una sessione precedente, questa elezione ha luogo *nella prima seduta* della sessione nuovamente aperta ». Nondimeno venne riconosciuto che la Camera può aggiornare l'elezione ad una seduta ulteriore.

L'ordine del giorno della prima seduta della sessione del 1878 (9 gennaio) portava l'elezione della presidenza definitiva. Quando il Presidente stava

(1) C. D. 6 agosto 1834.
(2) L. C. 16 luglio 1875, art. 11, § 1.
(3) R. S., art. 3.
(4) R. C. D. art. 7, § 1.
(5) L. C. 16 luglio 1875, art. 11, § 1; R. C. D., art. 7, § 2 ed art. 10.

Digitized by Google

per procedere alla votazione, l'on. Leblond chiese che fosse rinviata al giovedì successivo, perchè molti deputati non erano presenti in causa delle elezioni municipali, e la Camera approvò la mozione. L'on. Lenglé sostenne che la Camera doveva per regolamento procedere immediatamente alla votazione. Dopo alcune osservazioni di Leblond sul carattere generale dell'analoga disposizione regolamentare, l'on. Desseux, decano d'età, notando che la Camera si era già pronunciata prima dell'obbiezione dell'on. Lenglé, rinnovò la votazione che confermò l'esito della prima.

§ 2. — *Composizione della Presidenza definitiva.*

807. La presidenza definitiva dell'Assemblea costituente del **1789** si componeva di un Presidente e sei Segretari: non vi erano Vicepresidenti e nel caso d'impedimento, il Presidente veniva surrogato dal suo predecessore (**1**).

808. La presidenza della Legislativa era composta di un Presidente, un Vicepresidente e sei Segretari (**2**). Inoltre, un decreto del **15** ottobre **1791** creò commissari per l'ispezione dell'aula, le funzioni dei quali corrispondevano a quelle degli odierni questori. Il regolamento della Convenzione, soppresse il titolo di Vicepresidente (**3**); la Commissione degli ispettori venne mantenuta dalla legge **7** fruttidoro anno II. Il regolamento per i Consigli degli Anziani e dei Cinquecento, deliberato dalla Convenzione stessa, stabilì che, in assenza del Presidente, l'ultimo degli ex-Presidenti presente, dovesse occupare il seggio presidenziale e in mancanza anche di questi, *lo occupasse quello fra gli antichi Segretari che avesse ottenuto maggior numero di voti.* Le disposizioni stesse vennero mantenute nell'articolo **15** del regolamento approvato dal Corpo legislativo nel **27** nevoso dell'anno VIII, e negli articoli **10** e **23** del regolamento adottato nel giorno stesso dal Tribunato: ma quest'ultimo corpo, composto soltanto di cento membri, ridusse a quattro il numero dei Segretari.

809. La Camera dei deputati della Ristorazione e quella Monarchia di Luglio, avevano un Presidente, quattro Vicepresidenti, quattro Segretari e due Questori. L'art. **3** del regolamento della Costituente del **1848** portò a sei il numero dei Vicepresidenti e dei Segretari e a tre quello dei Questori.

L'art. **5** del regolamento della Legislativa ridusse a quattro il numero

(1) R. 29 luglio 1789, cap. I, art. 1 e 5.

(2) C. 14 settembre 1791, tit. III, cap. 1, sez. 5, art. 3; R. 18 ottobre 1791, cap. I, art. 1.

(3) R. 28 settembre 1792, cap. I, art. 1 e 8.

Digitized by Google

dei Vicepresidenti. Nei primordi dell'Impero il Corpo legislativo ebbe due Vicepresidenti e due Questori; il numero dei Segretari venne mantenuto a sei. L'art. 8 del regolamento 2 febbraio 1870 ristabilì quattro Vicepresidenti. L'ultima Assemblea nazionale applicò il regolamento della Legislativa.

810. La presidenza definitiva del Senato si compone attualmente di un Presidente, quattro Vicepresidenti, sei Segretari e tre Questori (1).

811. La presidenza definitiva della Camera dei deputati si compone di un Presidente, quattro Vicepresidenti, otto Segretari e tre Questori (2).

§ 3. — *Del modo della elezione.*

812. Il Presidente ed i Segretari della prima Costituente non erano nominati in seduta pubblica, come attualmente, ma negli uffici, i Segretari a scrutinio di lista; niuno era eletto Presidente in uno dei due primi scrutini, se non avesse raccolto la maggioranza assoluta dei voti; al terzo scrutinio vi era ballottaggio tra i due candidati che avevano ottenuto maggiori voti, e, in caso di parità di suffragi, era proclamato presidente il più anziano. L'elezione dei Segretari era fatta a semplice maggioranza relativa in un solo scrutinio (3). La stessa procedura venne seguita dalla Convenzione.

La legge 5 nevoso anno VIII (26 dicembre 1799) stabilì che il Corpo legislativo ed il Tribunato dovessero nominare la loro presidenza a scrutinio uninominale e a maggioranza relativa. Il senatoconsulto 28 frimaio anno XII tolse in parte al Corpo legislativo il privilegio di eleggere la propria presidenza: a termini degli articoli 8 e 18 di esso, il primo Console venne incaricato della nomina del Presidente e dei Questori del Corpo legislativo, sopra una lista di presentazione compilata dal Corpo stesso: invece continuarono ad essere eletti dal Corpo legislativo i Vicepresidenti e i Segretari.

813. La Camera dei Pari della Ristorazione era presieduta dal Cancelliere di Francia e in sua assenza da un Pari nominato dal re. La Camera dei deputati compilava una lista di cinque candidati, tra i quali il re sceglieva un Presidente (4). Gli altri membri della presidenza erano nominati dalle singole Camere. Alla Camera dei deputati l'elezione si faceva a maggioranza assoluta ed a scrutinio di lista; il terzo scrutinio era di ballottaggio

(1) R. S., art. 4.
(2) R. C. D., art. 8.
(3) R. 29 luglio 1879, cap. I.
(4) Carta del 4 giugno 1814, art. 29 e 43.

Digitized by Google

e a maggioranza relativa. Ogni scheda di ballottaggio incompleta era nulla. L'art. 37 della Carta del 1830 restituì alla Camera dei deputati il diritto di eleggere il proprio Presidente.

814. L'art. 43 della Costituzione del 14 gennaio 1852 soppresse di nuovo tale diritto, disponendo che il Presidente e i Vicepresidenti del Corpo legislativo fossero nominati dal Capo dello Stato. La Costituzione del 1852 era a tal rispetto più ristretta del senatoconsulto dell'anno XII, il quale aveva almeno ammesse le liste di presentazione e riserbata al Corpo legislativo la elezione dei Vicepresidenti. L'art. 83 del decreto 31 dicembre 1852 stabilì che i Questori sarebbero stati nominati dall'imperatore; l'art. 47 del decreto stesso stabiliva che i quattro più giovani deputati presenti all'aprirsi della sessione fossero *di diritto* segretari per tutta la durata della sessione stessa. L'art. 51 del decreto 3 febbraio 1861 restituì al Corpo legislativo il diritto d'eleggere i Segretari definitivi; l'art. 6 del senatoconsulto 8 settembre 1869 estese questo diritto alla nomina di tutti i componenti la presidenza definitiva. Il principio dell'elezione da parte del Corpo legislativo venne consacrato dall'art. 34 della Costituzione 8 maggio 1870.

815. Attualmente ciascuna Camera elegge la sua presidenza definitiva. Quando le due Camere si riuniscono in Assemblea nazionale, la loro presidenza si compone del Presidente, Vicepresidenti, e Segretari del Senato (1).

816. Al Senato, come alla Camera dei deputati, l'elezione dei membri della presidenza definitiva ha luogo in seduta pubblica, per votazioni separate, ed a scrutinio di lista per i Vicepresidenti, i Segretari e i Questori (2).

817. Lo scrutinio è segreto. Vengono collocate due urne, una sulla tribuna, l'altra sul banco dei segretari (3). Ciascuno depone nella prima la propria scheda in una busta non suggellata; nella seconda che porta scritta la parola *contrôle*, depone una palla, che serve di riscontro. Lo spoglio si fa a cura degli scrutatori i nomi dei quali vengono estratti a sorte, tre per ogni tavolo di spoglio (4).

818. La distribuzione di schede entro busta fatta da deputati ai loro colleghi nell'interno della sala delle sedute è una irregolarità che il Presidente deve far cessare, ma che non importa di per sè sola la nullità dello scrutinio.

(1) L. C. 16 luglio 1875, art. 11.
(2) R. S., art. 59; R. C. D., art. 89.
(3) Al Senato le due urne sono collocate sulla tribuna.
(4) R. S., art. 49; R. C., art. 89.

Digitized by Google

Nella seduta del 15 dicembre 1875 l'Assemblea nazionale procedeva alla elezione dei senatori inamovibili; il Presidente fece interrompere l'operazione già incominciata, dicendo essergli pervenute numerose proteste sulla distribuzione fatta nella sala di schede entro busta, nel quale fatto si ravvisava una violazione del segreto del voto e un attentato alla sua libertà. Richiamava quindi i colleghi al regolamento che ordina lo scrutinio segreto, invitandoli a desistere dalla distribuzione. Dopo la chiusura dello scrutinio, l'on. Paris, al quale non era stata concessa la parola durante la votazione, presentò una protesta, anche a nome dei suoi colleghi, contro la distribuzione delle schede, chiedendo la nullità delle operazioni elettorali. La proposta d'annullamento dello scrutinio, dopo lunga discussione, venne respinta con 334 voti contro 321 sovra 655 votanti.

819. Non possono essere computate le schede chiuse entro busta, che fossero state trovate da un usciere sopra il tavolo, quando gli scrutatori hanno terminato il loro lavoro (1).

820. Niuno è eletto nei due primi scrutini, se non abbia raccolto la maggioranza assoluta (2), e il regolamento del Senato aggiunge: *dei votanti*.

821. Per *votanti* s'intendono coloro che abbiano realmente *espresso un voto;* conseguentemente la maggioranza assoluta dev'essere calcolata non già sul numero dei membri che hanno materialmente partecipato allo scrutinio, quale è attestato dalle palline di controllo, sibbene sul numero dei voti espressi, per piccolo che sia.

Così nello scrutinio del 4 dicembre 1873, per la elezione di due membri della Commissione delle leggi costituzionali, il numero dei votanti era stato di 615, ma si erano trovate nell'urna 278 schede bianche; onde la cifra dei voti espressi venne ridotta a 337 e quella della maggioranza assoluta a 169; e vennero dichiarati eletti gli on. Cézanne e Vacherot, il primo con 283 voti, il secondo con 271.

822. Quando il numero delle schede riscontrate nell'urna sia superiore a quello delle palline di riscontro, viene calcolata la maggioranza assoluta non sul numero delle schede ma su quello delle palline; e si tolgono poi a ciascun candidato tanti voti quanti sono quelli trovati in più, restando eletti soltanto i candidati che, dopo la deduzione, raggiungano ancora la maggioranza assoluta. In tal modo procedette l'Assemblea nazionale sotto la

(1) Assemblea nazionale, 10 dicembre 1875.
(2) R. S., art. 6; R. C. D., art. 2-8.

Digitized by Google

presidenza di Giulio Grévy, il 24 luglio 1872; sotto la presidenza di Buffet il 29 novembre e il 1° dicembre 1873; sotto la presidenza del duca d'Audiffret-Pasquier nei giorni 10, 14 e 17 dicembre 1875; ed il Senato il 16 novembre 1877, sotto la presidenza del duca d'Audiffret-Pasquier.

823. Quando in uno scrutinio in cui sia necessaria la maggioranza assoluta si riscontrino ad un tempo schede più numerose delle palline di riscontro e schede bianche, si deducono dai voti espressi le schede eccedenti e le bianche, poscia si toglie ad ogni candidato un numero di voti eguale a quello delle schede eccedenti (1).

824. Nella seduta del Senato del 16 novembre 1877, si presentò sotto nuova forma un caso analogo agli accennati. Nel giorno antecedente aveva avuto luogo uno scrutinio per l'elezione di quattro senatori inamovibili, e quattro candidati avevano raggiunta la maggioranza assoluta di 141 voti; ma l'on. Grandperret non aveva raccolto che 141 voti e l'on. Hérold, nella seduta del 17 novembre, provò che si era computata una scheda di più. Siccome era impossibile conoscere in favore di chi fosse stata questa scheda, seguendo la regola generale, bisognava toglierla a tutti i candidati ed annullare l'elezione di quello o di quelli che non avessero raccolto la maggioranza assoluta. Tuttavia il Senato credette opportuno, prima di pronunciarsi, di dare agli scrutatori il tempo di verificare le loro operazioni. Tale verifica permise di constatare come l'errore fosse stato commesso nello spoglio; l'on. Maillet, uno degli scrutatori del quarto tavolo, dichiarò che una scheda era stata contata due volte e dimandò che la deduzione del voto eccedente fosse subita soltanto dai quattro candidati che avevano riportato i maggiori voti al quarto tavolo. Simile modo di procedere sarebbe stato contrario a tutte le regole di giurisprudenza; e venne respinto dal Senato che annullò l'elezione di Grandperret.

825. Dopo due scrutini senza risultato, la Camera procede ad uno scrutinio di ballottaggio (2). Il regolamento del Senato determina la natura

(1) A. N. 1 dicembre 1875. — Nel caso concreto si trovarono 640 schede nell'urna e 636 palline soltanto nell'urna di riscontro; si dovevano dunque detrarre quattro schede, prima di spogliarle. Sovra le 636 schede poi se ne trovarono quattro bianche e conveniva detrarle per avere il numero dei voti espressi. Restavano dunque 632 schede e la maggioranza assoluta era di 317. Questa la prima operazione: ciò fatto si passò alla constatazione dei voti espressi per ciascun candidato e si detrassero ad ognuno quattro voti, come si erano detratti dal totale quattro schede. Chi, dopo detratti questi quattro voti, non ne aveva ottenuti 317, non era eletto.

(2) R. S., art. 6; R. C. D., art. 2.

Digitized by Google

dello scrutinio di ballottaggio, dichiarando che esso segue fra i due candidati che hanno ottenuto maggiori voti, e nel caso d'elezione a scrutinio di lista, fra i candidati, in numero doppio delle elezioni da farsi, i quali abbiano ottenuti i maggiori voti. Questa definizione ricorda la difficoltà insorta all'Assemblea nazionale nella seduta del 22 gennaio 1876; ma, sebbene il regolamento della Camera dei deputati non abbia definito il ballottaggio, non può esservi il minimo dubbio sui caratteri distintivi di questa operazione. Ogniqualvolta la legge prescrive lo scrutinio di ballottaggio, i voti non possono essere validamente dati se non ad uno dei candidati che hanno ottenuto maggiori voti in uno scrutinio anteriore, e, se si tratti di elezione a scrutinio di lista, il numero dei candidati sul quale possono portarsi i voti, deve essere doppio di quello dei candidati da eleggersi (1). Quando uno dei due candidati fra i quali era stabilito il ballottaggio si ritiri, il ballottaggio ha luogo fra il candidato che resta e quello che viene terzo (2). Ma, finchè i due candidati che hanno riportati maggiori voti persistono nella loro candidatura, il ballottaggio segue esclusivamente tra loro e, in caso di parità di suffragi, è eletto l'anziano (3).

826. Il regolamento di ambedue le Camere dispone che in caso di ballottaggio è sufficiente la maggioranza *relativa*, ed è necessario che lo esprima perchè il ballottaggio non implica necessariamente la maggioranza relativa (4).

827. Quando, dopo due scrutini, si procede ad uno scrutinio di ballottaggio, l'operazione può essere compiuta nella seduta successiva (5).

828. Quando in uno scrutinio di ballottaggio in cui basti la maggioranza relativa, si trovino più schede che palline di riscontro, l'elezione deve essere annullata se la differenza fra i concorrenti sia uguale od inferiore al numero delle schede eccedenti. Infatti, nel caso d'un'elezione fatta a maggioranza relativa, la deduzione dei voti a tutti i candidati o al solo eletto non dà un risultato certo perchè la pluralità dei voti non è, come la maggioranza assoluta, un termine invariabile di comparazione.

Così il 23 febbraio 1874, in uno scrutinio di ballottaggio fra gli onorevoli Combier e Toupet des Vignes, candidati alla Questura dell'Assemblea nazionale, erano state riscontrate tre schede in più delle palline di riscontro.

(1) A. N. 24 e 25 luglio 1874.
(2) A. N. 4 aprile e 13 maggio 1851.
(3) A. N. 22 gennaio 1874.
(4) A. N. 24 luglio 1872.
(5) A. N, 21 febbraio 1874.

Digitized by Google

L'on. Combier aveva ottenuto 293 voti contro 291 dati all'on. Toupet des Vignes. Togliendo all'on. Combier soltanto i tre voti eccedenti, l'on. Toupet des Vignes veniva a raccogliere la pluralità dei voti e il risultato dell'elezione era mutato: facendo la deduzione ad ambedue i candidati era mantenuto il primo risultato, ma a detrimento della sincerità dello scrutinio, perchè, se ad esempio i tre voti eccedenti erano stati dati all'on. Combier, quest'ultimo sarebbe stato favorito da un errore. Questi diversi aspetti della questione vennero successivamente esposti con molta chiarezza dall'onorevole Philippoteaux e lo scrutinio venne tosto ricominciato. Il secondo ballottaggio attribuì all'on. Toupet des Vignes un voto di più che all'onorevole Combier, ma vi erano nell'urna due schede di più che le palline di riscontro, quindi lo scrutinio fu di bel nuovo annullato.

829. I regolamenti delle due Camere dispongono che, in caso di parità di voti, sia eletto il più anziano: ne segue che nello scrutinio di lista, se due candidati eletti hanno ottenuto egual numero di voti, il più anziano dev'essere collocato primo nella lista (1).

830. In uno scrutinio uninominale non può evidentemente esservi che un solo candidato il quale raggiunga la maggioranza assoluta; ma nello scrutinio di lista parecchi candidati possono riportare ad un tempo la maggioranza assoluta ed *egual* numero di voti. Se non siano da proclamare che tre candidati e con parità di voti abbiano ottenuta la maggioranza assoluta quattro candidati, si solleva una difficoltà: devesi in tal caso ricorrere ad una nuova votazione, o applicare la regola che, in caso di parità di voti, rimane eletto il più anziano? Tale regola non essendo stata preveduta che per le elezioni fatte a maggioranza relativa, il caso può esser dubbio. Tuttavia una seconda votazione non è richiesta che nel caso in cui la prima sia senza risultato; ora, nel caso concreto, v'ha un risultato. La votazione è dunque valida e si tratta soltanto di decidere quali fra i quattro candidati che hanno raggiunta la maggioranza assoluta debbano essere i tre proclamati.

Il 5 aprile 1876 l'ufficio quarto, presieduto dall'on. Margaine, decise cotesta questione. L'ufficio doveva nominare tre commissari per l'esame del bilancio; quattro candidati avevano ottenuta la maggioranza assoluta e numero *eguale* di voti. Dopo breve discussione, vennero dichiarati eletti i tre più anziani. Conseguentemente la regola che in caso di parità di voti deve essere proclamato il più anziano è applicabile a tutti gli scrutini.

(1) Nella seduta del Corpo legislativo, 17 febbraio 1865, gli on. Le-Pelletier, d'Aunay et Busson-Billaut erano stati eletti segretari con pari voti. L'on. Le-Pelletier d'Aunay fu messo primo sulla lista dei segretari come più anziano.

Digitized by Google

§ 4. — *Della costituzione definitiva della Camera.*

831. Completata l'elezione della Presidenza definitiva, il Presidente dichiara che la Camera è definitivamente costituita (1). Tale dichiarazione è fatta dal Presidente anziano o dallo stesso Presidente definitivo. In fatto non è indispensabile che tutti i componenti della Presidenza sieno nominati perchè possano sedere il Presidente, ed i segretari eletti. Nelle sedute del 31 dicembre 1845 della Camera dei deputati, 17 febbraio 1871 dell'Assemblea nazionale, 14 marzo 1876 e 11 gennaio 1877 della Camera dei deputati, il Presidente ed i Segretari definitivi presero posto al banco della Presidenza, restando ancora uno o più segretari da eleggersi. Invece, nella seduta del 14 marzo 1876 del Senato e 11 gennaio 1878 della Camera dei deputati il Presidente ed i Segretari definitivi aspettarono a prendere i loro posti che fossero terminate le operazioni elettorali.

Nella prima seduta della sessione del 1880 vennero eletti solo il Presidente, on. Gambetta, e tre Vicepresidenti; tuttavia nella seduta successiva l'on. Gambetta salì al seggio assistito dai Segretari per anzianità, ma non pronunciò il suo discorso se non dopo l'elezione degli altri componenti la Presidenza.

832. Le Camere si notificano reciprocamente la loro costituzione definitiva; ne viene pur data comunicazione al Presidente della Repubblica (2). La comunicazione non viene fatta a mezzo di messaggio, come al tempo del Direttorio (3), ma con semplice lettera, firmata dai Presidenti delle due Camere, la quale indica i nomi dei membri chiamati a far parte della Presidenza definitiva.

833. Si presentarono per lo passato alle Camere progetti o proposte prima ancora della costituzione della Presidenza definitiva (4). Adesso nessun progetto o proposta può essere presentato, prima di questa costituzione. Nel 1848 venne fatta e messa ai voti una sola proposta prima della elezione

(1) Per la Costituzione 14 settembre 1791, i rappresentanti, dopo insediata la Presidenza definitiva, dovevano pronunciare tutti insieme, in nome del popolo francese, il giuramento di viver liberi o morire. Quindi prestavano il giuramento individuale « di mantenere con ogni loro potere la costituzione della monarchia decretata dall'Assemblea nazionale costituente negli anni 1789, 1790 e 1791; di nulla proporre o consentire nel corso della legislatura, che potesse essere ad essa contrario, e di essere in ogni cosa fedele alla nazione, alla legge ed al re ».

(2) R. S., art. 7; R. C. D., art. 11.

(3) C. 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795), art. 124.

(4) C. D. 28 ottobre 1841; 29 agosto 1846.

Digitized by Google

della Presidenza, ma anche questa aveva carattere di semplice mozione d'ordine: si trattava di acclamare alla Repubblica. Nel 1871 nessuna proposta venne fatta prima della costituzione della Presidenza; sebbene fosse estremamente urgente, la proposta tendente a conferire il potere esecutivo al signor Thiers venne presentata durante lo spoglio della votazione per la nomina dei membri della Presidenza. Nel 1876 il Gabinetto, ricomposto in seguito alle elezioni del 20 febbraio, aspettò ad esporre il suo programma al Parlamento, che fossero insediate le Presidenze definitive del Senato e della Camera dei deputati. La comunicazione fatta simultaneamente alle due Camere nella seduta del 14 marzo 1876 incomincia: « Eletti dal Presidente della Repubblica ad esercitare in suo nome i poteri a lui conferiti dalla Costituzione, *abbiamo attesa la vostra organizzazione definitiva per metterci in comunicazione con voi...* ».

Nella seduta del 10 novembre 1877 della Camera dei deputati, nel momento in cui il Presidente ed i Vicepresidenti venivano proclamati, l'onorevole Caillaux, Ministro delle finanze, chiese di presentare il bilancio del 1878. L'on. Beniamino Raspail, avendo fatto notare che tale presentazione non poteva seguire finchè l'elezione della Presidenza non fosse completa e la Camera definitivamente costituita, il ministro aggiornò la presentazione.

834. Con lettera del 14 gennaio 1880 al Segretario generale della Presidenza della Camera dei deputati, l'on. barone De Jauzé sollevò la questione se tale regola sia assoluta e si applichi, non solo nel caso in cui la Camera si riunisca per la prima volta dopo le elezioni generali, ma anche quando si riunisca in sessione ordinaria, dopo aver tenuta una precedente sessione, nella quale abbia avuto luogo la verifica dei poteri. Non può dirsi, osservava l'on. De Jauzé, che la Camera abbia cessato d'essere costituita perchè la sua Presidenza è dimissionaria o perchè è scaduto il termine legale dei suoi poteri; sebbene manchi di una rappresentanza legale, la vita legislativa della Camera continua; onde dev'essere possibile presentare un progetto di legge ed anche discutere una interpellanza. Il Segretario generale della Presidenza rispose che l'art. 11 del regolamento non fa alcuna distinzione fra il caso di una nuova legislatura e quello dell'apertura di una sessione ordinaria. È necessario che le deliberazioni sieno dirette dal Presidente *eletto*, e la semplice presentazione di una proposta può importare la necessità di gravi deliberazioni; perciò si deve ritenere la regola come assoluta.

835. Per le stesse ragioni, gli uffici non possono essere chiamati a nominare Commissioni prima della definitiva costituzione della Camera. Nella seduta del Senato dell'11 marzo 1876, quando la presidenza definitiva non era ancora eletta, l'on. generale Robert domandò che fosse messo all'or-

Digitized by Google

dine del giorno dell'indomani la nomina delle Commissioni mensili, per i congedi e le petizioni d'interesse locale e d'iniziativa parlamentare. Egli fondava la sua domanda sul fatto che gli uffici, come già costituiti ed organizzati, dovevano avere il diritto di nominare Commissioni. L'on. Pelletan gli fece osservare come nessuna Commissione potesse nominarsi prima della costituzione del Senato, ed aggiunse:

Per quale ragione si sono costituiti gli uffici? Perchè era necessario procedere all'esame delle elezioni, ma, finchè la metà più uno dei senatori non sia convalidata, non si possono nominare Commissioni nè procedere alla costituzione della Presidenza del Senato. Non si sono mai nominate Commissioni prima della verifica dei poteri, che è quanto dire prima che la Camera si sia costituita ed abbia eletto la sua presidenza. Ciò non soltanto è implicitamente stabilito dallo spirito del regolamento, ma risulta da tutti i precedenti.

Il generale Robert riconobbe la giustizia delle osservazioni dell'onorevole Pelletan e non insistè perchè la sua proposta fosse messa ai voti.

§ 5. — *Durata dei poteri della Presidenza definitiva.*

836. Perchè un presidente possieda tutta l'influenza che gli è necessaria all'esercizio delle sue alte funzioni, è necessario che non sia troppo frequentemente sottoposto alla rielezione. Tale principio venne disconosciuto dalle prime Assemblee; i regolamenti della Costituente, della Legislativa e della Convenzione disponevano che il Presidente venisse nominato *ogni quindici giorni;* e *non poteva essere rieletto*, prima che fosse trascorso un periodo di quindici giorni (1). Anche i segretari erano rinnovati per metà ogni quindici giorni. I presidenti del Consiglio degli Anziani e di quello dei Cinquecento erano pure soggetti alla rielezione ogni quindici giorni.

837. Sotto il primo Impero, la Ristorazione e la Monarchia di luglio, i membri della presidenza vennero tutti nominati *per la durata della sessione*. La Costituente riprese le tradizioni del 1789, pur migliorandole; i suoi Presidenti e Vicepresidenti erano nominati per un mese, ma potevano essere rieletti; i Segretari erano rinnovati ogni mese per terzo ed erano sempre rieleggibili; i Questori erano eletti per *tutta la durata della sessione*. Il regolamento della Legislativa dispose che il Presidente, i Vicepresidenti e i Segretari fossero eletti per *tre mesi*, ed i Questori per un anno: e che i membri della presidenza fossero sempre rieleggibili. I Presidenti, Vicepresidenti e Questori del Corpo legislativo furono nominati

(1) In conseguenza, le tre prime Assemblee ebbero un gran numero di Presidenti, cioè: 48 la Costituente, 26 la Legislativa, 73 la Convenzione.

Digitized by Google

per *un anno*, i Segretari per *tutta la sessione*. L'Assemblea del 1871 si conformò al regolamento della Legislativa (1).

838. Attualmente la durata dei poteri delle presidenze del Senato e della Camera dei deputati è fissata dalla Costituzione. A termini del paragrafo primo dell'art. 11 della legge costituzionale 16 luglio 1875, la presidenza di ciascuna Camera viene eletta ogni anno per la durata della sessione e per ogni sessione straordinaria che avesse luogo prima della sessione ordinaria dell'anno successivo. Queste disposizioni vennero riprodotte nell'art. 4 del regolamento del Senato e nell'art. 10 del regolamento della Camera dei deputati.

839. Sebbene i Segretari siano indefinitamente rieleggibili, come gli altri membri della presidenza, è ammesso dalla consuetudine che coloro che ebbero a coprirne per lungo tempo le funzioni, si ritirino volontariamente per far posto a nuovi colleghi: in tal caso, essi fanno conoscere la loro determinazione all'Assemblea con una nota nel « Giornale ufficiale » (2).

La rielezione non è l'unico modo con cui l'Assemblea può attestare la propria fiducia alla presidenza. Secondo i precedenti della Camera dei deputati, può essere presentato e votato un ordine del giorno motivato, il quale affermi la fiducia della Camera verso il suo Presidente e l'ufficio relativo.

840. La giurisprudenza stessa esiste al Senato. Nella seduta del 1° agosto 1879, l'on. Kolb-Bernard aveva biasimato il modo, con cui era stata diretta una discussione dal presidente Martel. Il Presidente aveva protestato contro le vivissime accuse dell'on. Kolb-Bernard con parole commosse e dignitose. L'on. Corne presentò immediatamente a nome dei tre gruppi di sinistra un ordine del giorno motivato, così concepito:

Il Senato, approvando l'imparzialità con le quali il suo Presidente sa conciliare ad un tempo la libertà delle deliberazioni e la dignità del governo e volendo attestargli la propria fiducia, passa all'ordine del giorno.

L'on. Andreu de Kerdrel svolse la tesi che il solo mezzo parlamentare e regolare onde il Presidente potesse ottenere un voto di fiducia, era quello di dare le proprie dimissioni ed assoggettarsi ad una rielezione. Dopo aver

(1) Quando la durata dei poteri della presidenza definitiva non sia fissata dalla Costituzione, ma da un semplice regolamento interno, le Assemblee possono prima del termine paragonarne la durata mediante una risoluzione: ciò specialmente nel caso di proroga. Così si è proceduto nelle sedute seguenti: 15 maggio 1849, 17 luglio 1850, 1 agosto 1851, 13 settembre 1871, 3 agosto 1872, 19 luglio 1873, 24 marzo e 31 luglio 1874, 22 luglio e 30 dicembre 1875.

(2) M. 15 novembre 1863; 25 gennaio 1866; J. O. 29 febbraio 1862; 10 febbraio 1873; 1° dicembre 1874.

Digitized by Google

risposto a certe critiche dirette contro la condotta del Presidente dall'onorevole Andreu de Kerdrel, l'on. Martel aprì la discussione sull'ordine del giorno Corne e cedette il seggio al vicepresidente Pelletan.

L'ordine del giorno motivato venne approvato all'unanimità con 172 voti. Il risultato della votazione, accolto da prolungati applausi, venne così annunciato dal vicepresidente Pelletan: « Ecco il risultato dello scrutinio sul voto di fiducia al nostro onorevole e stimato Presidente ».

§ 6. — *Attribuzioni della Presidenza definitiva.*

841. Le attribuzioni della presidenza sono *individuali* o *collettive:* individuali quando debbono o possono esser esercitate isolatamente da un solo membro; collettive quando appartengono all'intero ufficio, che delibera a maggioranza.

842. La maggior parte delle attribuzioni del Presidente sono per loro natura individuali; il Presidente può farsi sostituire da un Vicepresidente, ma raramente può farsi assistere.

Il Presidente apre la seduta, dirige le deliberazioni e mantiene l'ordine; fa osservare il regolamento; dà atto alla Camera delle comunicazioni che la riguardano; egli solo ha il diritto di dare la parola e di richiamare alla questione. Al Presidente debbono essere rimessi i progetti presentati dai Ministri, le proposte d'iniziativa parlamentare, gli emendamenti, le domande d'interpellanza, gli ordini del giorno motivati, le domande di scrutinio e quelle d'adunanze segrete; debbono esser a lui indirizzate le petizioni (1). Il Presidente trasmette i progetti di legge agli uffici; pronuncia, dopo consultata la Camera, il rinvio delle proposte di legge sia alla Commissione d'iniziativa, sia ad una Commissione già nominata, sia agli uffici: invia agli uffici ed alle Commissioni i documenti relativi; riceve le dimissioni dei deputati, le comunica alla Camera e ne invia copia al Ministro dell'interno. Il Presidente richiama all'ordine; la censura viene pronunciata dalla Camera dietro sua proposta; egli porta a cognizione della Camera i delitti che possono essere commessi entro il palazzo legislativo. Il Presidente pronuncia l'apertura e la chiusura delle votazioni e proclama il risultato delle deliberazioni della Camera; a lui debbono essere trasmessi i processi verbali delle elezioni; egli dichiara l'ammissione di quei membri i cui poteri sieno stati convalidati. Il Presidente regola l'ordine del giorno dopo consultata la Camera e leva la seduta; firma i processi verbali delle sedute che presiede e le copie autentiche dei progetti di legge votati dalla Camera

(1) I Presidenti godono della franchigia postale.

Digitized by Google

e le trasmette all'altra. Sottopone alla Camera le domande di congedo, e può accordare congedi d'urgenza. Veglia alla sicurezza interna della Camera; sotto i suoi ordini sono poste le forze militari destinate alla guardia della Camera, delle quali fissa il contingente. Il Presidente esercita pure la polizia della Camera ed abita nel palazzo legislativo (1).

Al Presidente della Camera dei deputati spetta la suprema direzione ed il controllo di tutti i servigi legislativi di essa (2).

843. I Vicepresidenti sostituiscono il Presidente quando occorra; firmano il processo verbale delle sedute che presiedono (3) e le copie autentiche dei progetti di legge votate durante la loro presidenza.

844. I Segretari vegliano alla redazione del processo verbale, ne dànno lettura e lo firmano; inscrivono gli oratori che domandano la parola; fanno lo spoglio delle votazioni pubbliche e segrete; provvedono agli appelli nominali e tengono nota dei richiami all'ordine (4).

845. Il Presidente ed i Segretari riuniti constatano le votazioni per alzata e seduta ed il numero dei presenti nella sala delle sedute (5); alla Camera dei deputati constatano pure la presenza illegale di un deputato escluso per decisione della Camera (6).

846. I Questori sono incaricati della contabilità e delle spese; hanno la direzione ed il controllo di tutti i servigi amministrativi (7) ed abitano nel palazzo della Camera (8).

847. Le attribuzioni *collettive* delle presidenze delle due Camere non sono identiche; alla Camera dei deputati la presidenza può essere chiamata a giudicare dei reclami dei deputati inseriti nel « Giornale ufficiale », siccome assenti senza congedo; la presidenza del Senato non ha questa attri-

(1) R. C. D. art. 131. — Giusta l'articolo 130 del regolamento della Camera dei deputati i servizi legislativi sono: il segretariato generale della presidenza; la redazione del processo verbale e dei resoconti analitici; la stenografia e la spedizione delle leggi e dei processi verbali.

(2) R. S. e R. C. D., *passim*.

(3) R. S., art. 30; R. C. D., art. 98.

(4) R. S. e R. C. D., *passim*.

(5) R. S., art. 49 e 60; R. C. D., art. 80 e 95.

(6) R. C. D., art. 126.

(7) R. S., art. 140; R. C. D., art. 131. — I servizi amministrativi sono: il segretariato generale della questura, gli archivi, la biblioteca, la cassa, le fabbriche e il servizio medico. (Reg. interno del Senato, 13 dicembre 1877, art. 1; Reg. della Camera dei deputati, art. 130; Reg. interno della Camera dei deputati, 26-29 dicembre 1873, art. 1.)

(8) R. C. D., art. 131.

Digitized by Google

buzione. La presidenza del Senato determina la qualità delle insegne portate dai senatori (1); alla Camera sono determinate dal regolamento. I servizi legislativi del Senato stanno sotto la direzione della Presidenza (2).

848. I servizi legislativi della Camera dei deputati si trovano sotto la suprema direzione e vigilanza del Presidente (3). Al Senato la presidenza interviene nella formazione dei regolamenti riguardanti l'organizzazione dei servigi legislativi ed amministrativi, solo per delegazione (4). Invece l'intera presidenza della Camera dei deputati stabilisce le regole per la tenuta dei processi verbali e quelle concernenti il servigio interno; determina le attribuzioni dei diversi ufficiali ed agenti della Camera e la maniera in che vengono nominati (5), l'ammontare del loro stipendio e le condizioni pel loro avanzamento (6).

849. Nelle due Camere, i capi dei vari servigi, i Segretari-redattori, gli stenografi (7), i sottocapi ed i commessi principali sono nominati e revocati dalla presidenza unitamente al Presidente della Commissione di contabilità, su proposta del Presidente per i servigi legislativi e su quella dei Questori per i servigi amministrativi. Questi funzionari non possono essere collocati a riposo prima che abbiano raggiunta l'età fissata dai regolamenti se non dalla presidenza e dalla Commissione di contabilità riunite sulla proposta del Presidente o dei Questori.

La Presidenza nomina e revoca, senza il concorso del Presidente della Commissione di contabilità, gli impiegati dei servigi legislativi di grado inferiore a quello di commesso principale (8).

(1) R. S., art. 139, § 2.

(2) R. S., art. 140. — I servizi legislativi del Senato sono: il segretariato generale della presidenza; l'ufficio di spedizione delle leggi e dei processi verbali; la redazione del processo verbale e dei resoconti analitici, e la redazione del resoconto stenografico.

(3) R. C. D., art. 131.

(4) A termini dell'art. 142 del regolamento del Senato, il diritto di fare i regolamenti interni è conferito ad una Commissione, composta del Presidente del Senato, di due Vicepresidenti e due Segretari delegati dalla presidenza, di tre Questori, di tre membri della Commissione di contabilità da questa delegati. Il Presidente del Senato ha voto preponderante nel caso di parità. Questa Commissione speciale compilò il regolamento interno del Senato, in data 13 dicembre 1877.

(5) R. C. D., art. 154.

(6) Reg. interno della Camera dei deputati del 26-29 dicembre 1873, art. 21.

(7) Regolamento interno della Camera dei deputati dell'11 marzo 1874, art. 6. — Id. del Senato del 13 dicembre 1877, art. 26.

(8) Reg. int. del Senato del 13 dicembre 1877, art. 15 e 17; Reg. interno della Camera dei deputati del 26-29 dicembre 1873, art. 15 e 17. — Nei servizi amministrativi, gli impiegati di grado inferiore a quello di commesso principale, sono nominati direttamente dai Questori.

Digitized by Google

Quando la Camera sia chiamata a deliberare sopra una proposta concernente la sua organizzazione interna, può ordinarne il rinvio alla sua Presidenza (1), la quale diventa competente a decidere in merito e adottare una risoluzione che diviene definitiva, senza esser assoggettata alla discussione ed al voto dell'intera Assemblea. Tuttavia la risoluzione presa dalla Presidenza dev'essere comunicata alla Camera; soltanto nel caso in cui la lettura non sollevi alcuna osservazione, il Presidente ne ordina la inserzione a processo verbale e la esecuzione (2).

850. Si è veduto come l'art. 6 della legge 29 dicembre 1875 sembri richiedere quasi necessariamente una deliberazione della presidenza nel caso d'offesa verso la Camera. Può dunque tornar utile ricordare in quale misura la presidenza dell'Assemblea del 1871 sia intervenuta nel caso di offese verso i propri componenti o verso l'intera Assemblea. Siccome è anzitutto questione d'apprezzamento e di misura, poco importa che la legislazione sia oggidì diversa da quella di quell'epoca.

Quando sia trasmessa alla Camera una domanda d'autorizzazione a procedere contro un rappresentante, essa ne riceve la semplice comunicazione ufficiosa, e non deve dare alcun parere, nè può pronunciarsi in nessun senso circa l'autorizzazione, essendo la sola Camera competente a decidere.

851. Nella seduta del 10 luglio 1871, venne diretto alla Presidenza da parte di uno dei Questori, una istanza, a proposito di due note pubblicate dal « Soir » e dalla « France ». La presidenza fece inserire nel « Journal Officiel » dell'11 luglio la seguente dichiarazione:

Una nota del giornale la « France », riportata da parecchi giornali, pretende di raccontare un fatto accaduto nel palazzo dell'Assemblea fra un giornalista ed uno dei questori. La Presidenza dell'Assemblea, sentita la relazione dei fatti da parte della Questura, ha riconosciuto come il Questore designato abbia esercitato un suo diritto e adempito al proprio dovere.

La pubblicazione di questa nota sollevò nella stampa una viva polemica, e, nella seduta del 14 luglio, l'on. conte Jaubert portò la questione alla tribuna sotto forma di un richiamo al regolamento. Dopo aver notato come i commenti della stampa accrescessero gravità all'incidente al punto d'interessarvi la dignità stessa dell'Assemblea, invitò la Presidenza a presentare all'Assemblea una relazione scritta sulle misure prese e da prendersi, e specialmente sui procedimenti giudiziari da essa ordinati. Il Presidente Grévy ricordò le parole della nota inserita nel « Journal Officiel » per ordine della Presidenza e disse:

(1) C. D. 26 giugno 1879.
(2) C. D. 26 giugno 1879.

Digitized by Google

Con tale dichiarazione che venne resa di pubblica ragione, la Presidenza crede di avere soddisfatto pienamente a quanto poteva esigere la dignità del Questore del quale si tratta, e non vedendo altro a farsi m'ha espressamente incaricato di dichiararlo all'Assemblea.

Sebbene le spiegazioni del Presidente fossero state accolte da unanime approvazione, l'on. Jaubert insistè perchè la sua proposta fosse messa ai voti, dichiarando che, a suo avviso, la Presidenza doveva fare una relazione e proporre all'Assemblea un procedimento giudiziario. Il Presidente fu allora nuovamente costretto ad intervenire per precisare il carattere dei diritti della Presidenza.

Debbo dichiarare, a nome della presidenza e mio, che noi non siamo una Commissione dell'Assemblea, nè accettiamo il còmpito di proporre alcun procedimento giudiziario. Di regola non si è mai proceduto in tal modo; la domanda di un procedimento giudiziario viene presentata alla presidenza, e l'Assemblea nomina una Commissione che ne riferisce, dopo di che si delibera. La presidenza non può accettare in simile materia le funzioni di una Commissione.

La proposta dell'on. Jaubert, messa ai voti, venne respinta.

Un fatto simile seguì nel gennaio 1873 a proposito di due note pubblicate dal « National », che mettevano in dubbio la lealtà delle decisioni dei Segretari appartenenti alla destra. L'on. Francesco Rive, segretario di sinistra, fece inserire nel « National » una lettera, colla quale reclamava la propria solidarietà nell'operato dei Segretari suoi colleghi, solidarietà dal giornale esclusa; dichiarando di non voler fare ai colleghi l'ingiuria di difenderli dalle imputazioni ingiuste fatte alla loro imparzialità.

Il giorno stesso della pubblicazione di quella lettera, la Presidenza stabilì d'invitare il redattore-capo del giornale a pubblicare una ritrattazione delle note pubblicate, in seguito a che il « National » pubblicò una rettifica, con la quale dichiarava di non aver inteso mai di porre in dubbio la perfetta onorabilità dei membri della Presidenza. La rettifica venne ritenuta sufficiente dalla Presidenza consultata nel 28 gennaio 1873.

852. Nel marzo del 1874, la Presidenza ebbe ad esaminare un caso di offese che interessava specialmente la politica generale. Nei numeri 28 febbraio e 1° marzo 1874, il « Figaro » aveva pubblicati due articoli offensivi per l'Assemblea, la quale ne restò molto impressionata, perchè ravvisava in essi un eccitamento ad un colpo di Stato, sebbene fossero stati recisamente sconfessati dal redattore-capo del « Figaro », nel numero del 2 marzo. In seguito a pratiche individuali, moltissimi deputati fecero convocare la Presidenza, la quale, dopo lunga discussione, ritenne ad unanimità « di non dovere, come Presidenza, intervenire e di non dare quindi nessun incarico al Presidente dell'Assemblea, libero ad ognuno di agire nel modo che avesse creduto più opportuno ».

Digitized by Google

CAPITOLO III.

DEL REGOLAMENTO

§ 1. — *Della formazione del regolamento.*

853. È naturale e legittimo che un'Assemblea abbia a stabilire essa stessa la legge interna alla quale intende assoggettarsi: tuttavia tutte le Costituzioni che si sono precedute dal 1789 in poi contengono prescrizioni regolamentari più o meno estese. Dopo avere votato il proprio regolamento nella seduta 29 luglio 1789, la prima Costituente credette di dover imporre ai propri successori alcune regole, dalle quali non potessero allontanarsi. La Costituzione del 14 settembre 1791 (1), determinò tutta la procedura relativa all'insediamento della presidenza provvisoria e della definitiva, alla pubblicità delle sedute, alla formazione dei comitati segreti, alle tre letture, alla dichiarazione d'urgenza ed al *quorum*.

854. Alla Legislativa rimaneva una breve cerchia d'azione; il suo regolamento, votato nel 18 ottobre 1791, è copiato da quello della Costituente. La Convenzione, più indipendente, non ebbe il tempo di perfezionare il regolamento incompleto che prima di essa era stato stabilito; e nel 28 settembre 1792 approvò un testo che riproduceva quasi letteralmente quello del 29 luglio 1789. Tuttavia con una legge del 7 fruttidoro anno II (3 settembre 1794) decretò un'organizzazione più completa dei suoi comitati.

855. Nella Costituzione del 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795), la Convenzione seguì l'esempio della prima Costituente e stabilì le norme relative alla votazione delle leggi; inoltre, il 28 fruttidoro anno III, adottò un regolamento simile a quelli dei Consigli degli Anziani e dei Cinquecento, il quale scendeva alle menome particolarità della vita interna dei due Consigli e determinava perfino il modo di ripartizione dei seggi nella sala delle sedute.

856. Dopo il colpo di Stato del brumaio, le leggi del 5 e 19 nevoso anno VIII (26 dicembre 1799, 9 gennaio 1800) stabilirono la procedura relativa alla nomina degli uffici del Corpo legislativo e del Tribunato, alla presentazione, all'esame e votazione dei progetti di legge. Limitati in tal

(1) Tit. III, cap. I, sez. 5 e cap. III, sez. 2.

Digitized by Google

guisa, il Corpo legislativo e il Tribunato trovarono tuttavia il mezzo di votare, il 27 nevoso dell'anno VIII, regolamenti composti di più di 60 articoli.

857. Il 28 frimaio anno XII (20 dicembre 1803), un anno dopo la creazione del consolato a vita, un senatoconsulto organico, determinò l'apertura delle sessioni del Corpo legislativo, la sua costituzione in Assemblea generale, la nomina del suo Presidente e dei Questori, che venne attribuita al primo Console. Il 28 fiorile dell'anno XII (18 maggio 1804), essendo stato proclamato imperatore Napoleone, vennero pure ristretti i diritti del Tribunato. Il titolo XI della Costituzione suddivise il Tribunato in tre sezioni, vietandogli di discutere i progetti di legge in assemblea generale. In tal modo il Tribunato diventava inutile e fu soppresso; e la procedura relativa alla elaborazione e votazione delle leggi da parte del Corpo legislativo fu di bel nuovo tracciata da un senatoconsulto (1); secondo un detto energico « il Corpo legislativo venne organizzato come un reggimento od una prefettura (2) ».

858. La Carta del 1814 lasciò alle due Camere il diritto di fare il proprio regolamento; risolvendo tuttavia le questioni relative alla nomina dei Presidenti e alla pubblicità delle sedute, alla votazione delle proposte d'iniziativa, e degli emendamenti. La Camera dei deputati stabilì il proprio regolamento il 25 giugno 1814; il regolamento della Camera dei Pari fu votato il 2 luglio successivo. Inoltre nello stesso anno venne promulgato un regolamento-legge deliberato dalle due Camere nel 27 giugno 1814, che determinava i rapporti fra i tre grandi poteri dello Stato.

859. L'atto del 29 aprile 1815 seguì la Carta, tracciando, come essa aveva fatto, limiti al diritto di proposta e d'emendamento; ma restituì alla Camera dei rappresentanti il diritto di eleggere il proprio Presidente. La Camera dei rappresentanti stabilì, dopo l'apertura delle sue sedute, di osservare provvisoriamente il regolamento della precedente Camera dei deputati e nominò una Commissione incaricata di preparare un progetto di regolamento; ma dopo la battaglia di Waterloo essa venne sciolta senza che avesse avuto il tempo di pronunciarsi sulla relazione della Commissione.

860. Sotto la Monarchia di luglio vennero applicati, dopo essere stati riveduti nell'agosto 1830, i regolamenti delle due Camere della Ristorazione: al palazzo Borbone nel 22 agosto 1830 e al Lussemburgo nel 10 giugno 1833.

(1) S. C., 19 agosto 1807.

(2) *Traité de la formation des lois*, degli on. Valette segretario della presidenza della Camera dei deputati e Benat-Saint-Narsy, pag. 39.

Digitized by Google

861. Dopo la rivoluzione di febbraio, il decreto 1 maggio 1848 del governo provvisorio regolò tutta la procedura relativa alla costituzione provvisoria dell'Assemblea nazionale, alla verifica dei poteri ed alla costituzione definitiva.

La Costituente votò il proprio regolamento per capitoli separati, riuniti poscia in un solo atto nel 20 maggio 1848. Con gli articoli 39 e seguenti della Costituzione 4 novembre 1848, vennero stabilite le basi della procedura relativa alla pubblicità delle sedute, ai comitati segreti, alle tre deliberazioni, alla dichiarazione d'urgenza ed al *quorum*. La Legislativa adottò il suo regolamento il 6 luglio 1849 conformandosi ai principii costituzionali, e modificandolo con varie risoluzioni in data 21 e 25 febbraio, 20 marzo, 8 aprile, 26 maggio e 5 giugno 1851.

862. La Costituzione del 14 gennaio 1852 fissò le regole relative alla nomina dei membri della Presidenza del Senato e del Corpo legislativo, nomina attribuita al Capo dello Stato, all'esame e discussione degli emendamenti, alla pubblicità e resoconti delle sedute. Inoltre i regolamenti del Senato e della Camera dei deputati furono stabiliti e modificati a mezzo di decreti (1) fino al 1869.

L'art. 11 del senatoconsulto 8 settembre 1869 restituì alle Camere il diritto di fare il loro regolamento interno; onde, alla ripresa dei lavori della sessione straordinaria del 1869, il Corpo legislativo stabilì che l'antico regolamento, promulgato col decreto 5 febbraio 1867 continuerebbe ad essere osservato, in quanto non fosse contrario alle nuove disposizioni costituzionali. Pochi giorni dopo, venne nominata una Commissione per preparare un progetto di nuovo regolamento, e presentò la sua relazione il 10 gennaio 1870; l'11 gennaio il Corpo legislativo stabilì che *il progetto annesso alla relazione venisse provvisoriamente applicato* fino alla sua votazione definitiva. L'intero regolamento venne approvato il 2 febbraio 1870.

L'art. 41 della Costituzione 8 maggio 1870 stabiliva che il diritto di petizione potesse esercitarsi al Corpo legislativo, onde nella seduta 10 giugno 1870, nello scopo di determinare la procedura da seguirsi per l'esame delle petizioni, venne approvato un capitolo addizionale del regolamento. Il Senato aveva votato il proprio regolamento il 10 gennaio 1876, riveduto il 10 giugno successivo.

863. L'Assemblea del 1871, nel giorno successivo alla sua riunione (nel 13 febbraio), decise d'applicare *provvisoriamente* ai propri lavori, il regolamento adottato dalla Legislativa del 1849. Quel regolamento provvisorio

(1) D. 22 marzo 1852, 31 dicembre 1852, 3 febbraio 1861, 5 febbraio 1867.

Digitized by Google

diventò in fatto definitivo, e restò in vigore fino alla separazione dell'Assemblea, tuttavia ne vennero modificati parecchi articoli nelle sedute 17 maggio, 19 dicembre 1871 e 26 luglio 1873.

864. Nel votare le leggi costituzionali, l'Assemblea determinò le norme relative alla pubblicità delle sedute, alle adunanze segrete, alla durata dei poteri della presidenza di ciascuna delle due Camere e alle attribuzioni speciali della presidenza del Senato, nel caso di riunione delle due Camere in Assemblee costituenti (1).

865. L'8 marzo 1876, nella sua prima seduta, il Senato stabilì di applicare provvisoriamente il regolamento dell'antica Assemblea, eccettuato l'art. 2, relativo all'elezione d'un Presidente provvisorio. Il 13 marzo venne nominata una Commissione di 9 membri, coll'incarico di preparare un progetto di regolamento. Essa riferì il 10 maggio per mezzo dell'on. Corne. Il regolamento venne assoggettato a tre deliberazioni, le due prime senza intervallo (2). L'approvazione definitiva dell'intero regolamento seguì il 10 giugno 1876. Il 24 febbraio 1877 vennero modificati gli art. 66, 89 e 90.

866. L'8 maggio 1876 anche la Camera dei deputati stabilì di adottare provvisoriamente il regolamento della precedente Assemblea in tutte quelle disposizioni che non fossero contrarie all'organizzazione dei poteri pubblici.

La Commissione incaricata di preparare un progetto di nuovo regolamento, venne nominata il 18 marzo, appena insediata la presidenza definitiva; la sua relazione, affidata all'on. Edoardo Millaud, venne presentata il 29 maggio. Nella prima deliberazione che seguì l'8 giugno, dopo avere deciso di passare alla discussione degli articoli, la Camera ne pronunciò l'urgenza. L'intero regolamento venne approvato il 16 giugno. Il capitolo XIII di questo regolamento relativo alla disciplina, venne modificato da una risoluzione del 13 novembre 1877, e il 20 maggio 1878 venne pure modificato l'art. 76 relativo al ritiro della dichiarazione d'urgenza. Inoltre, una risoluzione speciale votata il 2 marzo 1877 e che non fa parte del regolamento, stabilì che le Commissioni potessero radunarsi a Parigi nel palazzo della Camera dei deputati.

867. Il regolamento non può essere modificato da una semplice mozione d'ordine, messa ai voti senza avere subito alcuna procedura. Il 6 luglio 1875 l'on. d'Aboville aveva presentato una proposta, della quale chiedeva la votazione immediata e che tendeva a far decidere che le sedute

(1) L. C. 16 luglio 1875, art. 5 e 11.
(2) Seduta 16 maggio 1876.

Digitized by Google

dovessero essere sempre levate alle ore cinque e tre quarti. L'on. presidente D'Audiffret-Pasquier gli fece osservare come la sua proposta modificasse implicitamente l'articolo del regolamento in virtù del quale il Presidente regola alla fine di ogni seduta, dopo avere consultata l'Assemblea, l'ordine del giorno della seduta successiva, e come quindi tale proposta doveva essere rinviata alla Commissione d'iniziativa, prima di venir sottoposta al voto dell'Assemblea. L'on. d'Aboville riconobbe il buon fondamento della osservazione e non insistè perchè la sua proposta fosse messa ai voti.

868. L'Assemblea legislativa del **1849** e la nazionale del **1871** usarono rinviare alla Commissione d'iniziativa tutte le proposte regolamentari che non avessero il beneficio dell'urgenza (1). Il Senato attuale ha seguito la stessa giurisprudenza (2); alla Camera dei deputati le proposte di modificazione al regolamento, sono direttamente rinviate agli uffici, sebbene l'urgenza sia stata respinta (3).

869. Anche sottoposte all'esame della Commissione d'iniziativa, le proposte regolamentari erano discusse dalla Legislativa con una sola lettura (4). Invece le proposte regolamentari presentate alla presidenza dell'ultima Assemblea, sono state votate in tre letture, ogniqualvolta non ne era stata dichiarata l'urgenza (5).

870. Intorno alla questione, se, dopo la chiusura della discussione generale d'una proposta regolamentare, debba porsi ai voti il passaggio agli articoli, la giurisprudenza ha variato, senza che sia seguita una formale decisione; ora la Camera venne consultata sul passaggio agli articoli, ora si passò a discuterli di pien diritto; però i precedenti più numerosi stanno per questa seconda soluzione (6).

871. Similmente quando la Camera delibera sopra una risoluzione di ordine interno, non è necessario consultarla sul passaggio agli articoli (7).

(1) A. N. 11 e 22 gennaio 1850; 14 gennaio e 7 febbraio 1850; 28 aprile e 9 maggio 1851; 10 aprile 1871; 5 settembre 1871; 20 febbraio 1872; 23 luglio 1875.
(2) S. 7 agosto 1876.
(3) C. D. 29 aprile 1878.
(4) A. N. 5 giugno 1850, 8 aprile 1851; 31 maggio 1851.
(5) A. N. 17 maggio 1871, 3 luglio 1873; 26 luglio 1873.
(6) C. D. 20 maggio 1878.
(7) A. N. 22 febbraio, 26 maggio 1849; 17 febbraio, 19 marzo, 15 aprile, 14 giugno, 10 agosto, 1° settembre, 11 e 15 dicembre 1871; 17 gennaio e 21 dicembre 1872; 28 marzo, 1 aprile, 12 e 23 luglio 1873; 24 marzo e 4 agosto 1874; 18 marzo e 14 luglio 1875; S. 21 e 29 marzo e 23 giugno 1876; C. D. 14 e 27 luglio 1876; 23 gennaio, 16 febbraio, 2 marzo, 26 novembre e 18 dicembre 1877; 29 aprile 1878.

Digitized by Google

Tuttavia, anche in questo caso, il passaggio agli articoli venne talora messo ai voti, specialmente quando la risoluzione proposta era molto importante (1). Si può pertanto stabilire il principio, che è anzitutto questione d'opportunità; ed è evidente che, se venisse fatta opposizione alla discussione degli articoli, la Camera dovrebbe essere prima consultata.

872. Gli emendamenti alle risoluzioni d'ordine interno non sono sottoposti alla formalità della presa in considerazione (2); vi si debbono però considerare soggetti gli emendamenti proposti nel corso della discussione d'una proposta regolamentare (3).

873. Le mozioni d'ordine che non hanno per iscopo di modificare il regolamento, non sono assoggettate al preventivo esame di una Commissione, ma possono essere votate seduta stante. Le proposte di votare ringraziamenti all'esercito (4), di ristabilire nel « Moniteur » la denominazione di cittadino (5), di dichiarare che un cittadino ha ben meritato dalla patria (6), d'inviare deputazioni ad una cerimonia (7), d'assistere in corpo ad una rivista (8) sono semplici mozioni d'ordine.

§ 2. — *Dell'esecuzione del Regolamento.*

874. Il regolamento è la legge interna della Camera. Esso obbliga tutti i deputati, abbiano essi votato in favore o contro di esso (9); e diventa obbligatorio dopo la sua votazione complessiva (10). La Camera, anzi, può, con decisione speciale, ordinare che le parti di regolamento già votate siano applicate prima del voto sul complesso (11).

875. A termini dell'art. 29 del regolamento del Senato e 97 del regolamento della Camera dei deputati, il Presidente è incaricato di fare osservare il regolamento. Per conseguenza, spetta al solo Presidente l'interpretazione del regolamento e la sua applicazione ai diversi casi che si possono

(1) A. N. 10 marzo e 13 settembre 1871; 25 marzo e 3 maggio 1872; C. D. 15 novembre 18 dicembre 1877.
(2) 29 luglio 1851, 11 e 24 marzo 1874.
(3) A. N. 26 luglio 1873.
(4) A. N. 9 e 10 luglio 1849.
(5) A. N. 6 ottobre 1849.
(6) A. N. 27 marzo 1871.
(7) A. N. 3 aprile 1871, 15 gennaio 1872.
(8) A. N. 17 luglio 1873.
(9) A. N. 6 luglio 1849.
(10) C. D. 19 marzo 1849.
(11) A. N. 29 giugno 1849.

Digitized by Google

presentare (1). Mancherebbe invero ogni autorità nella Camera, se ciascuno fosse padrone di provocare una deliberazione o un voto sopra un articolo del regolamento. Ma, quando il Presidente abbia seri dubbi sull'interpretazione di un articolo, può sollevare tali dubbi e sottoporli alla Camera (2). Un tal modo di procedere è sopratutto necessario quando trattisi delle operazioni degli uffici sulle quali il regolamento dà poche spiegazioni (3). Il Presidente fa osservare ed applica il regolamento, ma, quando si trovi di fronte ad un caso non previsto da esso, o quando vi sia dubbio sull'interpretazione, può consultare la Camera (4).

Nella seduta della Camera dei deputati del **16** giugno **1879** si sollevò il dubbio sulla questione se l'improprietà di parola in cui sia incorso un oratore cada sotto l'art. **123** o **124** del regolamento. Il presidente Gambetta, dopo aver dichiarato che, a suo avviso, cadeva sotto il disposto dell'art. **124**, stava per sottoporre la difficoltà al giudizio della Camera, quando l'onorevole Rouher contestò la regolarità della procedura e chiese al Presidente di decidere senza consultare la Camera. L'on. presidente Gambetta rispose:

Credeva veramente di fare atto liberale proponendo alla Camera di scegliere fra l'art. 123 e il 124. L'on. Rouher crede che io non debba preventivamente consultare la Camera. Egli pretende che spetti al Presidente fissare la natura della repressione. Ebbene io ho fatto conoscere la mia opinione; è il paragrafo 4 dell'art. 124 che io credo torni applicabile.

In conseguenza, dopo aver ammesso l'oratore contro il quale era stato invocato l'art. **124** a dare le proprie spiegazioni, il Presidente pose ai voti l'applicazione dell'art. **124**, che venne dalla Camera approvata.

876. Ogni deputato ha diritto di chiedere la parola per un richiamo al regolamento; le domande di richiamo al regolamento hanno sempre la precedenza sulla questione principale, della quale sospendono la discussione, ma non possono presentarsi finchè l'oratore non abbia terminato il proprio discorso (5). La parola per un richiamo al regolamento non può essere accordata che nel momento in cui il regolamento sia violato; non può esserlo per una pretesa violazione di regolamento avvenuta in una seduta antecedente (6).

(1) A. N. 7 giugno 1848, 12 e 22 gennaio 1874, 15 novembre 1875; C. D. 6 aprile e 10 giugno 1876, 11 giugno 1870.
(2) C. L. 13 maggio 1867, 28 gennaio 1869; C. D. 6 aprile 1876, 11 giugno 1878.
(3) C. D. 15 febbraio 1837; C. L. 11 aprile 1861; A. N. 20 e 22 gennaio, 30 dicembre 1874; C. D. 1° marzo 1877.
(4) C. D. 22 aprile 1880.
(5) R. S., art. 61; R. C. D., art. 91.
(6) A. N. 3 febbraio 1851.

Digitized by Google

§ 3. — *Delle infrazioni al Regolamento.*

877. Le Assemblee ebbero sempre il diritto di disciplina sui loro componenti. La Costituente, nel suo regolamento del 27 luglio 1789, stabiliva che chiunque avesse mancato di rispetto all'Assemblea o fosse disceso a personalità, dovesse essere richiamato all'ordine, ed aggiungeva che se il Presidente trascurasse di richiamare all'ordine, qualunque membro dell'Assemblea ne avesse diritto. Non era previsto il caso dell'arresto d'un rappresentante; tuttavia il 2 agosto 1790 la Costituente condannò ad otto giorni d'arresto uno dei suoi membri (1).

878. La Costituzione del 14 settembre 1791 stabiliva:

Il Corpo legislativo ha il diritto di disciplina sui propri componenti, ma non può pronunciare punizione più grave della censura, degli arresti per otto giorni e del carcere per tre giorni (2).

A termini del regolamento dell'Assemblea legislativa del 1791, il Presidente pronunciava richiami all'ordine in nome dell'Assemblea. Nessun rappresentante poteva richiamare personalmente all'ordine, ma poteva bensì richiederne il Presidente. Il Presidente doveva porre ai voti qualunque mozione per richiamo all'ordine quando fosse stata appoggiata da quattro membri dell'Assemblea. Le gradazioni del richiamo all'ordine erano stabilite nel seguente modo:

Il Presidente richiama all'ordine tutti coloro che per disattenzione o per qualsiasi altra causa disturberanno la seduta. Questo semplice richiamo non sarà considerato come una pena. Se il primo avvertimento non basti a far ritornare all'ordine colui contro il quale è diretto, il Presidente, designandolo per nome, dirà: « onorevole *tale*, in nome dell'Assemblea e per la seconda volta, la richiamo all'ordine ». Se le due prime esortazioni non bastino, il Presidente dirà: « onorevole *tale*, la richiamo per la terza volta all'ordine ed ordino in nome dell'Assemblea nazionale che il nome di lei venga scritto nel processo verbale ».

Il rappresentante che non obbediva, era dal Presidente colpito di censura; se avesse persistito a turbar l'ordine, l'Assemblea poteva ordinargli di ritirarsi e vietargli di rientrare per tutta la seduta. Simile mozione era fatta ed appoggiata da dieci rappresentanti, ed il Presidente dovea metterla

(1) L'Assemblea nazionale dopo aver sentito la lettura d'uno stampato col titolo: *Discorso pronunciato dall'on. presidente de Foudreville all'Assemblea nazionale*, e, poichè il detto signor Lambert, detto de Foudreville confessò d'esser l'autore di esso come della sua prefazione, d'averlo fatto stampare e distribuire nella sala senza alcuna autorizzazione, dichiara che il detto signor Lambert ha mancato gravemente di rispetto verso l'Assemblea, in conseguenza di che dovrà costituirsi in arresto in sua casa, per otto giorni » (D. 21 agosto 1790).

(2) Tit. III, cap. III, sez. 1, art. 4.

Digitized by Google

ai voti: se veniva approvata il rappresentante doveva obbedire immantinente, e in caso di resistenza veniva pronunciata contro di lui la pena del carcere. I doveri del Presidente, in caso di tumulto, erano determinati come segue:

Quando nell'Assemblea segua un tumulto, che la voce e il campanello del Presidente non valgano a calmare, il Presidente si coprirà: questo atto sarà per tutti i componenti dell'Assemblea un avvertimento solenne che non è più permesso ad alcuno di parlare, che *la cosa pubblica risente un danno*, e chiunque continuasse a parlare o a mantenere il tumulto, *manca essenzialmente ai doveri di buon cittadino.*

879. Le stesse disposizioni si riscontrano nel regolamento della Convenzione nazionale. Questo regolamento non determinava l'affissione della decisione che ordinava la censura, ma il 20 maggio 1793 la Convenzione decretò:

Tutti coloro che, dopo essere stati richiamati all'ordine dal Presidente, continuassero a disturbare la discussione, saranno notati nel processo verbale e i loro nomi verranno *affissi in tutti i comuni della Repubblica come perturbatori delle deliberazioni dell'Assemblea.*

Il 25 maggio 1793 la Convenzione stabilì inoltre che coloro fra i suoi membri, i quali si permettessero reciproche ingiurie e qualifiche di fazioso, sarebbero immediatamente cacciati dall'Assemblea. L'11 nevoso, anno III (31 dicembre 1794) decretò che coloro i quali si permettessero ingiurie o personalità verso i propri colleghi in seno all'Assemblea, sarebbero incarcerati.

880. L'art. 63 della Costituzione 5 fruttidoro anno III, stabilì che ciascun Consiglio avesse un potere disciplinare sui propri componenti; che la pena più grave fosse quella degli arresti per giorni otto o della prigione per giorni tre. Gli articoli 17 e 18 del regolamento imposti dalla Convenzione ai due Consigli (1) determinarono i casi nei quali si dovea far luogo all'applicazione delle pene disciplinari sancite dalla Costituzione; questi casi erano gli stessi già previsti dai precedenti regolamenti.

881. La legge del 5 nevoso anno VIII (26 dicembre 1799) mantenne al Corpo legislativo e al Tribunato il diritto di polizia sui loro componenti e di formazione dei regolamenti necessari. Gli articoli 23 e 27 del regolamento approvato dal Corpo legislativo il 27 nevoso anno VIII (17 gennaio 800) vennero copiati dagli antichi regolamenti; però venne soppressa la pena della prigione e portata invece a dieci giorni quella degli arresti. Al Tribunato la durata degli arresti venne ridotta a tre giorni (2).

(1) D. 28 fruttidoro anno III.
(2) Regolamento del Tribunato del 27 nevoso anno VIII, art. 19.

Digitized by Google

882. A termini del regolamento della Camera dei deputati della Restaurazione, le pene disciplinari consistevano nel semplice richiamo all'ordine, nel richiamo all'ordine con inscrizione a processo verbale, e nell'inscrizione a processo verbale con censura. La pena degli arresti era soppressa, e quella dell'esclusione non esisteva. Tuttavia nel 1823 la Camera pronunciò l'esclusione del deputato Manuel.

Nella seduta 26 febbraio 1823 l'on. Manuel facendo allusione al giudizio di Luigi XVI e di Maria Antonietta avea detto che « i pericoli della famiglia reale erano divenuti più gravi quando la Francia rivoluzionaria avea sentito il bisogno di difendersi con una nuova forma, con una energia tutta nuova ». A queste parole, la destra che costituiva allora la maggioranza, si levò a tumulto, chiedendo che venisse tolta la parola all'oratore. Il Presidente, avendo fatto osservare che il regolamento non permetteva di togliere la parola ad un oratore senza due preventivi richiami all'ordine, n'ebbe in risposta che la maggioranza era *più forte del regolamento*, ed infatti obbligò il Presidente a levare la seduta prima che l'on. Manuel avesse potuto giustificarsi. Nel mezzo del tumulto l'on. Fortin des Issarts dimandò alla Camera di deliberare *l'espulsione del deputato Manuel*. Questa domanda venne comunicata agli uffici, e l'indomani l'on. de la Bourdonnaye venne ammesso a svolgerla. Dopo una discussione, la sinistra reale sollevò la questione pregiudiziale, che venne respinta dalla Camera. Siccome l'art. 43 del regolamento autorizzava la discussione immediata senza preventivo rinvio agli uffici, il generale Foy la sollecitò. Però venne respinta, e i voti coalizzati della sinistra, del centro sinistro e del centro destro riuscirono a fare aggiornare all'indomani la nomina della Commissione. La Commissione nominata il 28 febbraio presentò la sua relazione il 1° marzo, e l'onorevole de la Bourdonnaye relatore concludeva:

La vostra Commissione ha l'onore di proporvi l'*espulsione* dell'on. Manuel, deputato del circondario di Fontenoy, pel discorso da lui pronunciato nella seduta del 26 febbraio e per avere con esso compromesso l'onore del suo carattere di deputato e la dignità della Camera.

La discussione di queste conclusioni occupò tutta la seduta del 3 marzo; al momento del voto, la maggioranza avvertì che non poteva pronunciare una esclusione *indefinita*, la quale avrebbe avuto l'effetto di annullare i poteri dell'on. Manuel, poteri già verificati e convalidati. Per conseguenza la risoluzione venne ridotta ed approvata nei seguenti termini: « L'on. Manuel sarà escluso dalla seduta della Camera *per tutta la durata della presente sessione* ».

Ma il giorno seguente, 4 marzo, l'onorevole Manuel entrò nella sala delle sedute con i suoi colleghi di sinistra. Il Presidente disse alla Camera:

Digitized by Google

Nella vostra seduta di ieri, avete deciso che l'on. Manuel fosse escluso dalle sedute della Camera per tutta la durata della presente sessione. Di conformità alla vostra decisione, il Presidente scrisse stamane agli on. Questori invitandoli ad impartire l'ordine agli uscieri, di non lasciare passare l'on. Manuel. Quest'ordine effettivamente venne dato, ma è stata violata la consegna; trovandosi l'on. Manuel nell'aula, lo invitò a ritirarsi.

L'on. Manuel dichiarò che avrebbe ceduto soltanto di fronte alla violenza; il Presidente sospese la seduta e invitò la Camera a ritirarsi negli uffici. La destra, il centro destro e una parte del centro sinistro passarono negli uffici, la sinistra restò sui suoi banchi. Dopo un'ora di sospensione, il capo degli uscieri entrò nella sala accompagnato da otto uscieri, e dirigendosi verso il banco dove sedeva l'on. Manuel, gli diede lettura di un ordine del Presidente che incaricava gli uscieri di eseguire la decisione di espulsione. L'on. Manuel replicò che l'ordine era illegale e che non poteva obbedire. Il capo degli uscieri uscì dall'aula per rientrarvi poco dopo con un picchetto di guardie nazionali. Avendo queste rifiutato di usare violenza ad un deputato, il capo degli uscieri chiamò un picchetto di gendarmeria, e l'onorevole Manuel uscì dalla sala fra due gendarmi. L'esclusione dell'on. Manuel fu oggetto di una protesta indirizzata al Presidente da sessanta deputati. Secondo il desiderio degli autori della protesta, il presidente Ravez voleva dar lettura di questo documento nella seduta del 5 marzo; ma la Camera rifiutò di autorizzarvelo.

883. Il regolamento della Camera dei Pari della Ristorazione non ammetteva che l'ordine potesse essere turbato al Lussemburgo, e sceglieva termini velati per parlare del caso in cui un membro della Camera alta s'avesse a meritare una pena disciplinare; gli articoli 36 e 37 di quel regolamento erano così concepiti:

Il Presidente interrompe l'oratore che s'allontani dalla questione, che violi una qualsiasi disposizione del regolamento, che urti in qualche maniera le convenienze generali o i riguardi dovuti alla Camera ed ai suoi componenti. Il Presidente può *anche* richiamare all'ordine l'oratore, qualora lo creda conveniente, od in caso di reclamo, consultare la Camera sulla questione se debbasi o meno procedere ad un richiamo all'ordine.

884. Il regolamento della Camera dei deputati della Monarchia di luglio e quello della Costituente del 1848 non modificarono dal punto di vista disciplinare il regolamento vigente sotto la Ristorazione. Ma l'Assemblea legislativa volle attribuire al proprio Presidente poteri più estesi; come ben si esprimeva l'on. Corne, relatore del regolamento, nella seduta del 23 giugno 1849:

Le Assemblee hanno essenzialmente bisogno di un severo regolamento per quanto riguarda l'ordine che deve presiedere ad ogni loro deliberazione, guarentire

Digitized by Google

la libertà e la coscienza di ciascuno, e la dignità dell'alto potere che in esse si personifica.... L'indisciplina non è in alcun luogo tollerabile, ma diventa uno scandalo quando viene a portare il disordine in seno all'Assemblea nazionale, ad intralciare i suoi lavori, a menomare la dignità delle sue deliberazioni; ond'è necessario che venga repressa. Una repubblica più che qualsiasi altra forma di governo abbisogna di cittadini che sappiano cedere di fronte alla legge. L'Assemblea nazionale, a mezzo del proprio regolamento, crea a sè stessa una legge eguale per tutti, alla quale tutti, nella rettitudine del proprio animo, sono egualmente tenuti ad assoggettarsi. Tuttavia *ogni legge ha bisogno di una sanzione;* e tale sanzione mancava all'antico regolamento: onde una triste esperienza venne a provarci che il Presidente era munito di un'arma ben impotente, se come vedemmo sotto la Costituente e in questa stessa Assemblea, ebbero a manifestarsi più gravi eccessi cui possono dar luogo le passioni politiche.

In conseguenza, venne decretata la censura con esclusione temporanea, ristabilita la pena degli arresti, ed in certi casi ammessa anche la temporanea privazione dell'indennità. All'Assemblea legislativa venne pronunciata la censura semplice sette volte, due volte con esclusione temporanea.

885. Il decreto 22 marzo 1852 che regolò le condizioni organiche dei lavori del Senato e del Corpo legislativo non previde le infrazioni all'ordine al Lussemburgo, e conservò soltanto, come misura preventiva, il richiamo all'ordine al Palazzo Borbone. Il regolamento approvato dal Corpo legislativo il 2 febbraio 1870 ristabilì la censura semplice, la censura con esclusione temporanea e l'affissione del resoconto stenografico dell'incidente che avesse dato luogo alla censura.

886. L'Assemblea del 1871, avendo rimesso in vigore il regolamento della legislativa, ristabilì conseguentemente anche il capitolo relativo alla disciplina. Essa non pronunciò mai censure con esclusione e due sole volte la censura semplice.

887. Nel 1876, quando le due Camere si riunirono, cancellarono dai loro regolamenti le conseguenze pecuniarie inerenti a certe penalità, giusta il regolamento della Legislativa; così pure soppressero il diritto del Presidente di fare arrestare chi rifiutasse d'assoggettarsi alla censura con esclusione. Ma ben presto si riconobbe, come, ridotte in cotal guisa, le pene disciplinari riuscissero spesso insufficienti.

Poco prima dello scioglimento della Camera del 1876, l'on. Leblond avea presentato una proposta tendente a conferire al Presidente poteri più estesi; tale proposta venne ripresa quando la Camera del 1877 fu costituita, e venne approvata il 13 novembre. Essa costituisce il capitolo XIII del vigente regolamento della Camera dei deputati.

Il diritto dell'Assemblea di mantenere la disciplina fra i suoi membri venne discusso e confermato nel corso della sessione del 1879. In seguito a

Digitized by Google

violenti incidenti che aveano parecchie volte turbato le sedute della Camera dei deputati, gli on. Louis Blanc, Henri Brisson, Bernard-Lavergne e Philippoteaux presentarono il 17 giugno 1879 un progetto di risoluzione tendente a modificare gli articoli 123, 124, 125, 126 e 128 del regolamento relativo alla censura. Lo studio di tale proposta da parte di una Commissione speciale importò un profondo esame sulle origini e sulla estensione del diritto delle Camere di comminare, a mezzo di articoli regolamentari, pene contro coloro che ne infrangano la disciplina. Gli avversari della proposta dell'on. Blanc sostenevano che le Camere, senz'essere autorizzate dalla Costituzione o da una legge, non possono attentare con misure disciplinari alla persona od ai beni dei loro componenti.

La Commissione speciale incaricata dell'esame della proposta dell'onorevole Blanc, in una riunione della presidenza del 25 giugno 1879, esposte le obbiezioni che si erano sollevate, pregò i componenti la presidenza di concorrere essi pure a determinare il fondamento del potere disciplinare di ciascuna Camera. Dopo lunga discussione si riconobbe come il diritto di disciplina delle Camere fosse consacrato dai precedenti, e come le Camere ne avessero sempre usato a mezzo di semplici articoli di regolamento. Venne anche riconosciuta l'incompetenza dei tribunali ordinari e del Consiglio di Stato nel caso che la questione fosse portata dinanzi ad essi.

888. L'on. Ninard, membro della Commissione, spiegò come le stesse ragioni di diritto che giustificano il principio dell'indennità, servano anche di base al diritto della Camera di privare temporaneamente un deputato del godimento di essa. Avvertiva come l'indennità legislativa non sia che una rimunerazione, la quale, come non ha ragion d'essere pel deputato che si assenta e impiega nei propri affari quel tempo che dovrebbe invece consacrare a quelli dello Stato, così non ha ragione d'essere per colui che turba l'ordine, e non soltanto non adempie al suo mandato, ma impedisce anche agli altri di adempiere al proprio. L'on. vice-presidente Suard spiegò inoltre le origini del potere disciplinare delle Assemblee, « necessario, egli diceva, a garantirne il regolare andamento; onde non si può seriamente porre in discussione il loro diritto di comminare pene, per mezzo del loro regolamento ». Il regolamento è deliberato dalla maggioranza, ed ognuno che fa parte dell'Assemblea è tenuto a sottomettersi alle decisioni di essa. Le misure necessarie per proteggere l'ordine nel Parlamento non possono essere del dominio della legge, bensì e soltanto del dominio del regolamento, onde nessun'altra autorità potrebbe intervenire per istabilirle o modificarle all'infuori del Parlamento stesso. L'on. presidente Gambetta rilevò come la pena degli arresti comminata dal regolamento nulla abbia

Digitized by Google

di simile a quella che si pronuncia dall'autorità giudiziaria, ma sia piuttosto una misura di precauzione.

Di conformità a tali principii, l'on. Bernard-Lavergne il 26 giugno 1879 presentò una relazione favorevole alla modificazione degli art. 123, 126, e 128 del regolamento, le conclusioni della quale vennero approvate alla Camera il 1° dicembre 1879.

889. L'applicazione dell'art. 128, a termini del quale la censura importa la privazione dell'indennità legislativa per un tempo determinato, diede origine a un processo assai importante dal punto di vista giuridico, dal quale risultarono i due principii: 1° che la Camera ha facoltà di inscrivere nel suo regolamento pene disciplinari che abbiano per conseguenza la privazione dell'indennità; 2° che i tribunali sono assolutamente incompetenti a decidere le questioni che i membri colpiti da pene disciplinari portassero dinanzi ad essi.

Il 20 dicembre 1879 l'on. Baudry d'Asson, incorso per decisione della Camera nella pena della censura, e privato di una parte dell'indennità, citò dinanzi al Tribunale civile della Senna i Questori ed il Tesoriere della Camera dei deputati per ottenere la loro condanna al pagamento della somma trattenutagli. In seguito ad una conferenza tenuta dai Questori e dai Segretari generali della presidenza e della questura si discusse a lungo se l'Amministrazione della Camera dovesse difendersi o mantenersi contumace.

Le opinioni erano in proposito divise: si sostenne da taluno che la citazione non avendo per obbietto un atto d'amministrazione, ma soltanto una decisione della Camera, non v'era alcuna ragione che i Questori avessero a costituire un procuratore, anche soltanto per eccepire l'incompetenza del tribunale; poichè tale condotta avrebbe fatto supporre che si riconoscesse nel tribunale stesso il diritto d'esaminare la validità delle decisioni della Camera, con che resterebbe annientata ogni autorità del Presidente e tolto ogni vigore al regolamento.

Altri invece sostennero che conveniva fare atto di comparizione dinanzi al tribunale, non portando alcun vantaggio il non comparire di fronte alla formale incompetenza di esso: e dovendosi in ogni caso comparire per precauzione, in omaggio al vecchio adagio: *Jura vigilantibus succurrunt.*

Venne adottata questa seconda opinione ed incaricato della difesa dei Questori e del patrocinio della causa l'on. Sandrique. Nella discussione della causa l'avvocato Doumerc, procuratore dell'on. de Baudry-d'Asson, sostenne che le disposizioni del regolamento non potevano prevalere su quelle della legge organica 30 novembre 1875, che assegna una indennità ai deputati; che tale diritto alla indennità non avrebbe potuto togliersi

Digitized by Google

se non in virtù d'una legge formale, votata dalle due Camere, con tutte le garanzie prescritte dalla Costituzione, onde il regolamento votato da una sola Camera non potrebbe mai avere quell'effetto. L'avvocato Sandrique, procuratore dei questori, eccepì l'incompetenza del tribunale ad interpretare ed apprezzare il regolamento della Camera dei deputati, ed il Pubblico Ministero concluse nel medesimo senso.

Il tribunale si dichiarò incompetente e condannò l'on. Baudry-d'Asson nelle spese della lite, motivando specialmente la condanna colla ragione, che il potere disciplinare della Camera, o da essa delegato al Presidente, deriva dal diritto fondamentale di ogni corpo deliberante di regolare i propri lavori e d'assicurare l'ordine delle proprie discussioni; la legge non ha stabilito alcuna giurisdizione superiore a quella della Camera per quanto riguarda il suo ordine disciplinare; se il tribunale se ne costituisse giudice, commetterebbe un eccesso di potere.

890. Richiamati pertanto i precedenti storici, passiamo ora ad esporre le norme disciplinari delle due Camere.

Le pene disciplinari applicabili ai senatori sono: 1° il richiamo all'ordine; 2° la censura; 3° la censura con l'esclusione temporanea dal luogo delle sedute (1). Oltre a queste tre pene, è applicabile ai deputati quella del richiamo all'ordine con iscrizione a processo verbale (2).

891. I regolamenti delle due Camere stabiliscono che il richiamo all'ordine viene pronunciato contro qualunque dei loro membri turbi l'ordine (3) o si permetta interruzioni, personalità o manifestazioni contrarie all'ordine stesso (4). Da tali disposizioni generali consegue che un oratore

(1) R. S., art. 116.

(2) R. C. D., art. 117.

(3) I richiami all'ordine sono attualmente pronunciati soltanto contro coloro che realmente turbano l'ordine in qualcuno dei modi previsti dal regolamento. Però la cosa non andò sempre in tal modo; nel 23 ottobre 1815 l'on. Voyer-d'Argenson venne richiamato all'ordine dalla Camera dei deputati per aver detto semplicemente parlando del terrore bianco: « L'animo mio fu straziato dalla lettura delle relazioni che annunciavano gli eccidi dei protestanti nel Mezzodì ». — Nella seduta della Camera dei deputati del 13 febbrajo 1816 l'on. Roy venne richiamato all'ordine per aver detto: « Venticinque anni di rivoluzioni e le agitazioni partigiane hanno alterato il carattere nazionale, indebolita l'autorità reale, l'amore della patria e del benessere generale ».

Il 22 aprile 1816 l'on. de Serre venne richiamato all'ordine per aver detto: « Quanto a *noi* che abbiamo difesa la prerogativa reale ... ». — Il 4 aprile 1818 l'on. Bignon venne richiamato all'ordine per aver detto, chiedendo l'abrogazione della legge del gennaio 1816, che avea banditi i regicidi: « È tempo che la Francia sia restituita a tutti i Francesi; che gli stranieri ne escano, che i banditi vi rientrino, che la Carta abbia la sua esecuzione: allora vi regnerà la tranquillità ».

(4) R. S., art. 117 e 42; R. C. D., art. 118 e 107.

Digitized by Google

può essere richiamato all'ordine, non soltanto per una determinata espressione, ma ancora per tutto il complesso del suo discorso (1).

Nella seduta della Camera dei deputati del 5 novembre 1878, il Presidente Grévy stabilì il principio che vieta qualsiasi personalità non solo contro i membri della Camera, ma altresì contro gli stranieri.

892. A termini dei regolamenti sono vietate le interpellanze da collega a collega. Da ciò risulta che un oratore mancherebbe alle convenienze parlamentari e alle prescrizioni del regolamento se, ponendo una questione ad un ministro, ne mettesse in causa la persona (2).

Le interpellanze da collega a collega costituiscono personalità e sono formalmente vietate dall'art. 83 del regolamento del Senato e dall'art. 39 del regolamento della Camera dei deputati (3).

893. Allo stesso modo è vietato di interpellare una Commissione (4); nè sarebbe parlamentare dire che una Commissione non abbia fatto il suo dovere (5) o portare alla tribuna i particolari delle deliberazioni di essa (6). Quando un deputato vuole censurare le conclusioni d'una Commissione deve attaccarne la relazione, che è opera collettiva della Commissione e non già il relatore (7).

Il principio che non è permesso riferire dalla tribuna le conversazioni tenute in seno alle Commissioni venne confermato dal presidente Gambetta nella seduta del 21 luglio 1879. Un oratore annunciava che stava per citare alcune frasi da lui raccolte durante una discussione della Commissione del bilancio. Il Presidente lo interruppe dicendo:

Debbo farle osservare che non si usa ripetere dalla tribuna, quanto vien detto in seno ad una Commissione. Nulla garantirebbe l'autenticità delle frasi ch'ella

(1) C. D. 23 marzo 1838.

(2) Nella seduta del 17 gennaio 1873 l'on. de Carayon-Latour dimandò la parola per dare alcune spiegazioni su di un fatto ricordato in una precedente seduta, durante la discussione delle conclusioni d'una relazione della Commissione dei mercati. In seguito a tali spiegazioni s'impegnò una vivissima discussione tra l'on. Challemel-Lacour e l'on. de Carayon-Latour, alla fine della quale il generale Robert propose un ordine del giorno motivato. Alcuni altri deputati chiedevano in pari tempo l'ordine del giorno puro e semplice. L'on. Jules Favre chiese la parola per un richiamo al regolamento, ed osservò come la discussione che da un'ora occupava l'Assemblea non fosse in realtà che una interpellanza fra rappresentante e rappresentante, vietata dal regolamento; onde l'incidente dovea chiudersi senza ordini del giorno. L'Assemblea consultata dichiarò chiuso l'incidente senza ordine del giorno.

(3) S. 22 aprile 1880.

(4) C. D. 23 e 29 giugno 1876; v. n° 772.

(5) C. D. 16 giugno 1844.

(6) C. D. 14 giugno 1845; 14 giugno 1865; A. N. 14 gennaio 1875.

(7) S. 21 giugno 1880.

Digitized by Google

avesse a riportare: ciò dico prima ancora di conoscerle, appunto per non lasciar creare un precedente. La Camera ha documenti, esposizioni di motivi e processi verbali che tutti hanno diritto di consultare: non mi sembra corretto quindi riferire dalla tribuna conversazioni di membri del governo o di deputati. Ella non può parlare di cose che non risultino dai verbali. E non è già per l'importanza delle parole che ella intende citare che l'interrompo, dacchè le ignoro; ma per non creare precedenti, poichè stimo contrario alle corrette consuetudini parlamentari, riferire discorsi che non possano essere controllati da un processo verbale.

894. Il regolamento del Senato non prevede che il semplice richiamo all'ordine; l'articolo **119** del regolamento vigente alla Camera dei deputati dispone:

È richiamato all'ordine con iscrizione a processo verbale, ogni deputato che nella stessa seduta sia incorso in un primo richiamo all'ordine.

S'intende però che la inscrizione a processo verbale non segue di pien diritto ad un secondo richiamo all'ordine. Perchè l'inscrizione abbia luogo è necessario sia *ordinata* dal Presidente.

895. Il richiamo all'ordine con inscrizione a processo verbale, secondo l'art. **120** del regolamento, importa di pien diritto la privazione per quindici giorni della indennità assegnata ai deputati (1).

896. Gli art. **118** del regolamento del Senato e **121** di quello della Camera dei deputati, in termini identici, stabiliscono che il *solo* Presidente può richiamare all'ordine.

897. Viene accordata la parola all'oratore, che richiamato all'ordine si sottomette all'autorità del Presidente e domanda di giustificarsi. Chiunque, *non autorizzato a parlare*, si faccia richiamare all'ordine, non può ottenere la parola per giustificarsi se non in fine di seduta, a meno che il Presidente non decida altrimenti. Tale disposizione significa che l'*oratore* richiamato all'ordine deve obbedire o giustificarsi prima di continuare il proprio discorso; mentre l'*interruttore* pel fatto del richiamo all'ordine non può ottenere la parola e disturbare nuovamente la discussione.

898. Chi ha ottenuta la parola per giustificarsi, deve limitarsi strettamente alla propria giustificazione; se si allontani dall'argomento, il Presidente gli toglie la parola (2).

(1) Nella seduta del 7 novembre 1849 un deputato venne per errore richiamato all'ordine con iscrizione sul « Moniteur ». Non comminando il regolamento la privazione dell'indennità se non nel caso di richiamo all'ordine con iscrizione a processo verbale, e le penalità essendo di stretto diritto, l'iscrizione nel « Moniteur » non venne considerata sufficiente a produrre la privazione della indennità.

(2) A. N., 14 gennaio 1874.

Digitized by Google

899. Colui che è richiamato all'ordine nel corso di una seduta può ottenere la parola al cominciare della successiva per giustificarsi (1); ma questo non è un diritto, sibbene un atto di tolleranza del Presidente, perchè il regolamento, per non prolungare gli incidenti, non obbliga il Presidente a dare la parola a colui che è richiamato all'ordine *se non in fine della seduta* nella quale venne pronunciato il richiamo all'ordine.

900. Il Presidente ha pertanto il diritto d'accordare la parola in principio di seduta al deputato che chieda di giustificarsi dopo un richiamo all'ordine subìto nella seduta antecedente. Tale procedura è raramente ammessa; ha luogo soltanto quando un caso di forza maggiore impedisca a chi è richiamato all'ordine di spiegarsi nella seduta stessa in cui incorse nella sanzione regolamentare (2).

901. Anche quando il Presidente consentisse a non rimettere in fin di seduta la giustificazione dell'interruttore richiamato all'ordine, non potrebbe però concedergli la parola prima che l'oratore abbia terminato il suo discorso (3), poichè per principio nessuno può essere interrotto (4).

902. Se la giustificazione del richiamato all'ordine non sia ritenuta sufficiente, il Presidente mantiene il richiamo, e i segretari tengono nota di tale decisione (5).

903. Le conseguenze di un *doppio* richiamo all'ordine *nella stessa seduta* sono determinate dall'art. 119 del regolamento del Senato e dall'art. 122 del regolamento della Camera dei deputati. Essi dispongono, con parole pressochè identiche, che, quando un oratore sia stato richiamato all'ordine per due volte nella medesima seduta, il Senato o la Camera, sulla proposta del Presidente, può togliergli la parola per il rimanente della seduta stessa, deliberando per alzata e seduta senza discussione.

904. I casi di censura *semplice* e *con esclusione temporanea* non sono identici per le due Camere. Ecco il testo dei rispettivi regolamenti (6):

È pronunziata la censura contro qualunque senatore (*deputato*) il quale dopo essere incorso nella interdizione di cui all'articolo precedente (*dopo il richiamo*

(1) C. D. 26 marzo 1838.
(2) C. D. 18 maggio 1880.
(3) A. N. 20 ottobre 1849.
(4) R. S., art. 61; R. C. D., art. 91.
(5) R. S., art. 118, § 3°; R. C. D., art. 121, § 3.
(6) Senato, art. 120, 121; Camera, art. 123, 124. (Le disposizioni diverse speciali al regolamento della Camera sono fra parentesi in corsivo; quelle speciali al regolamento del Senato sono in corsivo.

Digitized by Google

all'ordine con iscrizione a processo verbale) non sia tornato al dovere; qualunque *senatore* (*deputato*) che nello spazio di trenta giorni sia stato *in tre sedute diverse* richiamato all'ordine; qualunque *senatore* (*deputato*) che nell'Assemblea avrà dato il segnale d'una scena tumultuosa o d'un'astensione collettiva dai lavori legislativi (1); *qualunque senatore che colla presentazione d'una petizione, siasi costituito intermediario fra il Senato ed un assembramento formatosi sulla via pubblica;*

Ogni *senatore* (*deputato*) che abbia indirizzato ingiurie, provocazioni o minaccie ad uno o più colleghi (2).

La censura con esclusione temporanea dalla sala delle sedute è pronunciata: contro ogni *senatore* (*deputato*) che abbia opposto resistenza alla censura semplice; che in seduta pubblica abbia fatto appello alla violenza, o provocato alla guerra civile (*o alla violazione delle leggi costituzionali*); che siasi reso colpevole d'oltraggio verso *il Senato* (*la Camera*) o parte di esso, o verso il Presidente: oppure verso *la Camera dei deputati* (*il Senato*) od il Presidente della repubblica (*e il governo*) (3).

905. Il modo di computare i trenta giorni diede luogo nella seduta della Commissione incaricata d'esaminare la proposta dell'on. L. Blanc, donde ebbe origine l'art. **123**. Ad alcune importanti osservazioni a lui mosse, l'on. Freycinet chiese se lo spazio di trenta giorni debba intendersi a senso del calendario ovvero se, come per le penalità più sotto comminate, si debba intendere per trenta sedute della Camera. Fu ritenuto che la parola *giorno* debba intendersi nel senso del calendario, e debbasi fare distinzione fra giorno e seduta (4).

906. La censura con esclusione temporanea prevista dall'art. **124** non è pronunciata d'ufficio, nè è obbligatorio metterla ai voti. Questa pena è una minaccia sospesa sul deputato che l'ha incorsa. Nell'aprile del **1880** un deputato incorse per due volte nella censura; non si pronunciò contro di lui l'esclusione, ma nella seduta del **13** maggio, persistendo egli a turbare l'ordine, il presidente Gambetta lo avvertì che poteva essere temporaneamente escluso dalle sedute.

(1) Avvennero astensioni collettive senza che questa penalità sia stata applicata, specialmente nelle sedute dell'Assemblea nazionale del 17 aprile 1849, del 22 giugno 1849, del 22 giugno 1871, del 3 dicembre 1873, del 26 marzo 1874; e in quelle della Camera dei deputati 29 marzo 1876 e 11 giugno 1878.

(2) Il regolamento della Camera aggiungeva anche *o ad un membro del Governo;* ma queste parole vennero tolte con deliberazione del 1° dicembre 1879.

(3) Secondo una deliberazione del 1° dicembre 1879 le disposizioni di questo articolo del regolamento della Camera subirono alcune modificazioni. Così l'esclusione segue *da tutto il palazzo dell'Assemblea;* e può essere pronunciata anche contro il deputato che *nel corso della medesima sessione avrà resistito due volte alla censura semplice; o avrà rivolto ad uno o più membri del Governo ingiurie, provocazioni o minaccie.*

(4) Processo verbale della Commissione pel regolamento, e riunione 23 giugno 1879.

Digitized by Google

Il delitto d'oltraggio verso il Presidente della Repubblica, previsto dal quinto paragrafo dell'art. 124, può risultare anche da una espressione oltraggiosa indirizzata da un oratore ad un parente di lui (1).

Se in una stessa seduta siano pronunciati contro un deputato il richiamo all'ordine con iscrizione a processo verbale e la censura, le due pene si confondono e resta applicata soltanto la più grave (2).

907. La censura con esclusione temporanea, tanto al Senato come alla Camera dei deputati, impone l'obbligo a colui contro il quale è pronunciata, di uscire immediatamente dall'aula e di non ritornarvi durante le tre sedute successive. Nel caso alcuno disobbedisse all'ingiunzione del Presidente di uscire dall'aula, la seduta è levata: può venire subito ripresa (3).

La risoluzione del 1° dicembre 1877 modificò l'art. 125 del Regolamento della Camera dei deputati nel seguente modo:

La censura con esclusione temporanea importa il divieto di partecipare ai lavori della Camera, e di ritornare al Palazzo legislativo, fino al giorno in cui siasi tenuta la quindicesima seduta successiva a quella in cui la pena sia stata pronunciata.

Nel caso un deputato disobbedisca all'ordine del Presidente di uscire dalla Camera, la seduta è levata, ma può essere ripresa. Se nel corso della medesima sessione sia applicata ad un deputato per la seconda volta la censura con esclusione temporanea, essa si estende a trenta sedute.

Parecchi deputati in seno alla Commissione, qualificarono come eccessivo l'ultimo paragrafo dell'art. 125, ma il suo rigore venne giustificato dal suo carattere di misura preventiva. Nella seduta della Camera del 1° dicembre 1879, al momento della votazione dell'art. 125, l'on. Louvois chiese con qual diritto s'intendeva privare un circondario della sua rappresentanza per 15 o per 30 sedute. L'on. Bernard-Lavergne gli rispose che la Camera aveva il diritto di proteggere se medesima contro tutti gli attentati diretti ad impedirne i lavori e che la necessità l'aveva spinta ad adottare quel draconiano provvedimento. L'esclusione temporanea non impedisce a colui che è incorso nella censura di accedere la sera al Palazzo legislativo per correggere le prove di stampa del suo discorso (4).

908. La questione se un deputato colpito da esclusione temporanea sia anche privato del diritto di assistere alle sedute delle due Camere, riunite

(1) C. D. 22 aprile 1880.

(2) Così si è proceduto per ordine del presidente Gambetta contro un deputato, che nelle sedute del 15 gennaio e del 22 aprile 1880 era incorso contemporaneamente nel richiamo all'ordine con iscrizione a processo verbale, e nella censura.

(3) R. S., art. 122; R. C. D., art. 125.

(4) Decisione dell'on. Presidente Gambetta riguardo ad un deputato colpito da censura con esclusione temporanea nella seduta 22 aprile 1880.

Digitized by Google

in Assemblea nazionale per rivedere la Costituzione, venne risoluta negativamente nella riunione della presidenza, nel 18 giugno 1879; ritenuto che una pena pronunciata non possa aggravarsi per via d'interpretazione.

909. Nella seduta del 16 giugno 1879, un deputato colpito da censura con esclusione, veniva invitato ad uscire dall'aula, ed il presidente Gambetta lo ammoniva, che ogni sua ulteriore parola avrebbe costituito un delitto comune che sarebbe stato deferito al Procuratore Generale. Prima di abbandonare la sala, il deputato, ad onta del ricevuto avvertimento, pronunciava all'indirizzo del governo alcune frasi ingiuriose che per ordine della Presidenza non vennero riprodotte nei resoconti. Avendo i giornali riferito l'incidente e non essendo state riprodotte le frasi pronunciate nel « Journal Officiel », l'on. Tirard, Ministro dell'agricoltura e commercio, nella seduta del 17 giugno, ne chiese ragione al Presidente, il quale spiegò come le parole pronunciate quando il deputato non aveva più diritto di parlare, non potevano a nessun titolo figurare nei resoconti ufficiali; e come, in mancanza di un'ulteriore sanzione, dacchè il deputato era già stato punito colla esclusione, non vi fosse la necessità di far risultare dal giornale ufficiale un oltraggio contro il Governo. L'on. Tirard avvertì che in tal modo il Governo insultato si trovava disarmato di fronte all'offensore, il quale sfuggiva perfino ad ogni sanzione di diritto comune. Ma, avendo l'on. Guichard osservato che si doveva considerare il deputato colpito dell'esclusione come momentaneamente privato del proprio carattere e trattarlo come un semplice fazioso, ovvero quale deputato colpirlo con ulteriori pene disciplinari, il Presidente rispose che la qualità di deputato la quale non veniva mai meno, impediva appunto l'applicazione d'una misura di diritto comune. Rilevando poi l'opportunità di una seconda pena, giustificava la condotta della Presidenza di fronte alle lacune del regolamento. Sebbene il Guardasigilli avesse dichiarato che il Governo era soddisfatto delle avute spiegazioni, la Camera, in seguito alle dichiarazioni del Presidente, votò l'ordine del giorno seguente:

La Camera dei deputati, confidando nella fermezza del proprio Presidente e decisa a prendere quelle misure regolamentari che varranno ad assicurare il rispetto al governo e la dignità della Camera, passa all'ordine del giorno.

L'on. Bernard-Lavergne, relatore della proposta modificazione delle pene disciplinari, venne indotto dall'accennato incidente ad esaminare il caso nel quale un deputato colpito da censura con esclusione, pronunci frasi ingiuriose, e fece la distinzione, se le parole sieno state pronunciate *prima* o *dopo* la chiusura della seduta. Nel primo caso trovava applicabile una nuova pena regolamentare, le conseguenze della quale sarebbero distinte da quelle della precedente; nel secondo trovava applicabile l'art. 129, che contempla i delitti commessi nel Palazzo legislativo.

Digitized by Google

Nella relazione stessa, parlando della durata dell'esclusione temporanea, è dichiarato che la pena non intieramente scontata alla fine d'una sessione dovrà essere compiuta sul principio della sessione successiva.

910. L'art. **126** del regolamento della Camera, dei deputati, modificato dalla risoluzione 1° dicembre **1879**, dispone:

Se il deputato colpito da esclusione ricompaia nel palazzo legislativo prima del termine dell'esclusione, sarà arrestato sull'ordine dei Questori e condotto in un locale destinato all'uopo, nel quale sarà trattenuto per un tempo non eccedente i tre giorni.

Se si presenti nella sala delle sedute, la sua presenza viene constatata dall'ufficio di presidenza. Il Presidente leva la seduta e dietro suo ordine il deputato viene arrestato a cura dei Questori, e trattenuto come è disposto nel paragrafo precedente.

911. La censura semplice o con esclusione temporanea viene pronunciata, tanto al Senato come alla Camera dei deputati, nel modo seguente:

La censura semplice o con esclusione temporanea, viene pronunciata dalla Camera, senza discussione, per alzata e seduta, sulla proposta del Presidente. Colui contro il quale è richiesta l'applicazione di una di queste pene, ha sempre il diritto di essere sentito o di far sentire in proprio nome uno dei suoi colleghi. La decisione della Camera che pronuncia la censura semplice o la censura con esclusione temporanea, viene inscritta a processo verbale (1).

La facoltà di esser sentito è relativa alle disposizioni dell'art. **121**, il quale stabilisce che l'oratore chiamato all'ordine, possa ottenere la parola, qualora *faccia atto d'obbedienza all'autorità del Presidente.*

912. A termini dell'art. **128** del regolamento della Camera dei deputati, la censura semplice importa di diritto la privazione per un mese della metà dell'indennità assegnata al deputato.

La censura con esclusione temporanea importa la privazione della metà dell'indennità stessa per due mesi. È inoltre conseguenza d'ambedue le pene, la stampa ed affissione in duecento esemplari a spese del deputato, dell'estratto del processo verbale relativo alla censura. L'affissione viene fatta in tutti i Comuni della circoscrizione nella quale il deputato è stato eletto.

Nel maggio **1880**, a Parigi, vennero per errore affisse alcune delle pubblicazioni, di cui sopra è parola, in località non appartenenti alla circoscrizione elettorale che aveva eletto il deputato di cui trattavasi. Riconosciuto l'errore, il Prefetto di polizia fece togliere gli affissi indebitamente apposti, e chiese al Ministro dell'interno se, in osservanza all'art. **128** del regolamento, fosse necessario completare il numero di duecento esemplari con

(1) R. S., art. 123; R. C. D., art. 127.

Digitized by Google

tante nuove affissioni nella circoscrizione, quante erano quelle erroneamente state fatte altrove. Il presidente Gambetta non ritenne doversi procedere all'affissione suppletoria.

L'on. Baudry d'Asson sostenendo che il solo estratto del processo verbale riproduce troppo incompletamente gli incidenti relativi alla censura, propose nel 26 aprile 1880 l'affissione del resoconto stenografico. La Camera respinse, la dichiarazione di urgenza, e rinviò la proposta alla Commissione d'iniziativa, la quale, a mezzo del relatore on. Fornè, concluse pel rigetto, ritenuta sufficiente l'affissione per estratto anche dal punto di vista della convenienza di non propalare le scene scandalose alle quali gli incidenti stessi possono dar luogo.

913. Nessun membro della Camera può provocare una pena qualunque contro uno dei suoi colleghi (1). Il solo Presidente ha l'iniziativa in tale materia, come quello cui spetta la polizia dell'Assemblea (2), ed esercita esclusivamente il diritto *d'applicare* certe pene o *proporne* alla Camera l'applicazione.

Nessuna discussione può seguire fra il Presidente ed un membro della Camera, intorno all'esercizio del potere disciplinare di cui il Presidente è rivestito dal regolamento (3).

914. Le pene disciplinari stabilite dal regolamento di una Camera, non sono applicabili ai Ministri che di questa Camera non facciano parte; ma, quando un Ministro sia contemporaneamente senatore o deputato, si può far questione se sia soggetto alla giurisdizione della Camera della quale fa parte.

Nella seduta della Camera dei deputati del 21 febbraio 1821, parecchi deputati proposero il richiamo all'ordine dell'on. Guardasigilli, che era allora l'on. Serre. Il Presidente Ravez avendo osservato che in tali termini il richiamo all'ordine non poteva essere messo ai voti (4), i reclamanti rettificarono la domanda, chiedendo « il richiamo all'ordine dell'on. de Serre ». L'on. Courvoisier sollevò allora la questione se, anche distinguendo la persona del ministro da quella del deputato, la Camera avesse il diritto di pronunciare il richiamo all'ordine contro un membro del governo.

Indubbiamente, egli disse, la Camera deve avere il mezzo d'ottenere giustizia, anche contro un ministro del re, se accada che questi ne provochi il giusto mal-

(1) C. D. 25 novembre 1876.
(2) R. S., art. 111; R. C. D., art. 135.
(3) A. N. 25 novembre 1873.
(4) Il regolamento di quell'epoca stabiliva: « Se un membro della Camera turbi l'ordine, viene richiamato nominativamente *dal Presidente* ». Tuttavia era consuetudine mettere ai voti il richiamo all'ordine quando fosse stato reclamato.

Digitized by Google

contento od il risentimento; ma il richiamo all'ordine non è mezzo idoneo.... Un ministro comparisce in quest'aula a nome del re; è in nome del re che parla, *sia o non sia deputato*. Non si può far distinzione su tal punto; quando il ministro domanda la parola, il regolamento la concede al ministro, non già al deputato; se ne abusa sia contro alla Camera, sia contro una sezione di essa, sia contro uno dei suoi componenti, per le norme che ci reggono non è già con un richiamo all'ordine che la Camera deve manifestare la sua disapprovazione; essa fa di più, presenta allo stesso re la sua querela con un atto più solenne, mediante un indirizzo: la misura del richiamo all'ordine non può essere applicabile che ad un deputato.

Questa tesi fu combattuta dall'on. Manuel, il quale disse:

Non so con quale fondamento si voglia sottrarre alla legge comune un ministro deputato; ciò tutt'al più comprenderei se si trattasse di un ministro non deputato; *ma, se egli è deputato, è impossibile sottrarlo alle norme stabilite dal regolamento*... Nessun ragionamento potrebbe provare che egli possa usare della sua qualità di ministro per evitare un richiamo all'ordine *come deputato*, se egli sia incorso in quest'atto di rigore della Camera. In Inghilterra, simili questioni non fecero mai; nessuno metterebbe in dubbio che un ministro del re possa essere richiamato all'ordine, se la Camera stima che l'abbia meritato.

La Camera consultata, passò all'ordine del giorno sulla domanda del richiamo all'ordine, approvando così la dottrina dell'on. Courvoisier.

Nella seduta del 5 luglio 1849, in occasione della discussione dell'art. 119 del regolamento della Legislativa, l'on. Emilio Péan aveva proposto un emendamento che dichiarava applicabili anche ai ministri le pene disciplinari. L'emendamento fu respinto colla questione pregiudiziale, in seguito alle spiegazioni fornite dal relatore on. Corne.

915. I casi di tumulto sono previsti negli stessi termini dall'art. 124 del regolamento del Senato e 109 di quello della Camera dei deputati. Se la Camera si muova a tumulto, ed il Presidente non possa calmarla, si copre. Se il tumulto continui, egli annuncia che dovrà sospendere la seduta, e, nel caso che la calma non si ristabilisca, la sospende per un'ora. Spirata l'ora, la seduta è ripresa, ma se ricomincia il tumulto, il Presidente leva la seduta e la rimette all'indomani.

Nel caso di sospensione della seduta in seguito a tumulto, i deputati devono ritirarsi negli uffici. Gli uffici possono nominare delegati coll'incarico di concertarsi colla Presidenza della Camera, circa le misure da prendersi rispetto agli incidenti che abbiano dato luogo alla seduta tumultuosa, e costretta l'Assemblea a sospendere le proprie deliberazioni.

916. Nella seduta della Camera dei deputati del 26 gennaio 1842, si fece questione se l'intervallo di un'ora, assegnato per la sospensione della seduta, possa essere abbreviato dal Presidente. Il presidente Sauzet aveva sospeso la seduta in causa del tumulto che si era sollevato nella Camera, e,

Digitized by Google

non ancora passata l'ora dopo la sospensione, era risalito al seggio, dichiarando riaperta la seduta. Vari deputati avendo sostenuto che i termini del regolamento erano imperativi e che la sospensione doveva durare un'ora, il Presidente disse:

A termini del regolamento, la seduta può essere sospesa per un'ora, ma il regolamento non dice che non possa essere riaperta prima che quell'intervallo sia trascorso. Il Presidente ha il diritto di sospendere la seduta per un intervallo che non può eccedere un'ora; il regolamento ha limitato il suo diritto, ma nulla gli vieta d'usarne ancor più limitatamente. Se il Presidente non riprendesse il suo seggio subito dopo trascorso il tempo prescritto dal regolamento, si avrebbe il diritto d'interpellarlo; ed ecco perchè il regolamento ha fissato il termine di un'ora.

Il regolamento, quando dispone che, spirata l'ora, la seduta viene ripresa di diritto, è semplicemente indicativo; anzi implica che possa essere ripresa più presto. Questa disposizione venne già parecchie volte applicata e non si è cercato mai di fare constatare a processo verbale l'ora alla quale la seduta deve essere ripresa, quando il Presidente, a tempo opportuno, e calmatasi la Camera, ritenuto che la sua voce possa essere intesa, abbia ordinato che la seduta sia ripresa.

Avendo insistito un deputato perchè la seduta dovesse restare sospesa per un'ora, venne proposto l'ordine del giorno, messo ai voti ed approvato, con che la Camera venne a sanzionare l'interpretazione del suo Presidente.

Nella seduta del 12 marzo 1872, dopo un violento tumulto, il vicepresidente Saint-Marc Girardin, si coprì e sospese la seduta; dopo appena mezz'ora di sospensione la seduta venne ripresa.

917. La procedura nel caso di delitti commessi nel recinto del Palazzo legislativo da un membro della Camera, viene tracciata nel modo seguente dai regolamenti.

Il regolamento del Senato all'art. 125 dispone:

Se venga commesso un delitto da un senatore nel recinto del palazzo del Senato, viene sospesa ogni deliberazione;

Il Presidente ne dà comunicazione al Senato seduta stante;

Sull'ordine del Presidente, il senatore deve portarsi al gabinetto della presidenza, ove questa riunita sentirà le sue spiegazioni. La presidenza tiene processo verbale il quale, se ne sia il caso, viene rimesso all'autorità competente.

Il regolamento della Camera dei deputati all'art. 129, dopo aver riprodotto i due primi alinea di quello del Senato, dispone:

Il deputato sarà ammesso a dare le proprie spiegazioni qualora lo chieda. Dietro ordine del Presidente egli deve abbandonare la sala delle sedute e portarsi nel locale indicato all'art. 126 (1).

In caso di resistenza del deputato o di tumulto nella Camera, il Presidente leva immediatamente la seduta.

La presidenza informa il Procuratore generale del delitto commesso nel palazzo della Camera dei deputati.

(1) Locale proposto all'uopo dai Questori, dove il deputato può essere detenuto per tre giorni.

Digitized by Google

918. L'art. **126** del regolamento della Legislativa conteneva disposizioni analoghe alle vigenti, e venne applicato nella seduta del 10 agosto **1849**. Essendo sorta una disputa fra l'on. Pietro Bonaparte e l'onor. Gastier, il primo diede uno schiaffo al secondo. Il presidente Dupin sospesa immediatamente la seduta, invitò gli on. Bonaparte e Gastier a presentarsi alla presidenza, poscia ordinò tanto all'autore del delitto quanto al provocatore di costituirsi agli arresti (1). Informò poi, in nome della presidenza e seduta stante il Procuratore Generale, che in seno all'Assemblea erano accadute vie di fatto le quali potevano avere carattere di delitto. Ripresa la seduta, il Presidente rese conto all'Assemblea della esecuzione del regolamento e spiegò come non l'avesse consultata per l'applicazione della censura.

Quando un delitto, egli disse, od un fatto che ne abbia l'apparenza, sia stato commesso nel palazzo dell'Assemblea, il Presidente non deve consultare l'Assemblea sul fatto, come nel caso di censura, ma soltanto ordinare ai prevenuti se sono presenti, di costituirsi nel locale indicato dal regolamento, ed informare il Procuratore Generale del delitto commesso nel recinto del palazzo dell'Assemblea, affinchè la giustizia abbia libero corso.

I due deputati ebbero la parola per dare le proprie spiegazioni; poscia, affine di evitare ogni discussione, il Presidente sospese di nuovo la seduta. Ripresa la seduta, l'Assemblea continuò il suo ordine del giorno, senza occuparsi dell'incidente. L'indomani, il Procuratore Generale chiese all'Assemblea l'autorizzazione a procedere contro l'on. Pietro Bonaparte, autorizzazione che venne accordata d'urgenza, senza rinvio agli uffici, e senza discussione.

CAPITOLO IV.

DEI CONGEDI

919. Chi accetta un mandato, contrae l'obbligo di adempirlo; è precipuo dovere d'un rappresentante di assistere alle deliberazioni dell'Assemblea di cui fa parte. Perciò i regolamenti e talvolta le stesse Costituzioni stabilirono che nessun rappresentante possa assentarsi senza giustificare la propria assenza e senza aver ottenuto un congedo.

(1) L'on. Pietro Bonaparte eseguì l'ordine del Presidente, il quale, dopo la seduta, gli permise di ritirarsi fino all'indomani a 12 ore. L'indomani, prima della seduta, essendo stato avvertito il Presidente che sarebbesi presentata una domanda per autorizzazione a procedere e che l'on. Bonaparte avrebbe appoggiata la domanda, gli arresti gli vennero levati.

L'on. Gastier rifiutò di costituirsi in arresto, opponendo di non avere in nessun modo provocato l'on. Pietro Bonaparte.

Digitized by Google

920. Sotto il regime della Costituente del 1789, siccome allora non era permesso trasferirsi da un dipartimento all'altro senz'essere muniti di passaporto, la concessione del passaporto ai deputati equivaleva al congedo. I passaporti erano rilasciati dal Presidente dell'Assemblea. Nella seduta del 9 ottobre 1789, in seguito alla sommossa dei 5 e 6 ottobre, il Presidente espose all'Assemblea come fino dal giorno antecedente gli fossero stati presentati moltissimi passaporti da firmare; e l'Assemblea decise che non sarebbe stato ulteriormente accordato passaporto ai deputati se non colla sua autorizzazione. Nel 15 ottobre un nuovo decreto disponeva:

Non saranno più accordati passaporti se non per un tempo breve e determinato e per affari urgenti (1). I passaporti senza limite di tempo per causa di malattia, non saranno accordati ai richiedenti, se non quando siano stati sostituiti dai loro supplenti.

921. La Costituzione del 14 settembre 1791, prevedendo il caso in cui l'Assemblea legislativa non si avesse a trovare in numero per costituirsi, l'autorizzava ad ingiungere, mediante speciale decreto, ai membri assenti di tornare al loro officio entro il termine massimo di giorni quindici, sotto pena, in mancanza di legittima scusa, *dell'ammenda in lire* 3000 (2).

922. Il 4 dicembre 1792, la Convenzione annullò tutti i congedi accordati ed ingiunse a tutti i rappresentanti assenti per congedo di riprendere le loro funzioni entro la quindicina. L'8 marzo 1793 i congedi furono di nuovo revocati e il 27 di quel mese la procedura ad essi relativa venne organizzata nel seguente modo:

Coloro che otterranno congedi dalla Convenzione, saranno tenuti a notificare al Comitato dei decreti *il giorno della loro partenza e quello del loro ritorno.* Di tali dichiarazioni sarà tenuto nota dal Comitato dei decreti, il quale ne trasmetterà immediatamente copia certificata all'ufficio dei mandati, perchè ne sia fatta annotazione in margine del registro dei mandati. I membri assenti in congedo, richiamati al loro posto e non tornati, notificheranno il loro ritorno al Comitato dei decreti. Sarà ritenuto che i già richiamati, i quali non sieno tornati entro tre settimane a contare dal giorno d'oggi, *abbiano date le loro dimissioni,* e saranno quindi richiamati i loro supplenti. Saranno eccettuati dalle disposizioni dell'articolo precedente, coloro che giustificheranno con legittime cause il loro mancato ritorno, dinanzi alla Convenzione.

Le stesse prescrizioni vennero emanate coi decreti 24 giugno 1793, 8 brumaio anno II (29 ottobre 1793) e 19 pratile anno III (7 giugno 1795).

(1) Nella stessa seduta del 15 ottobre un rappresentante, essendo procuratore-sindaco della sua provincia, espose come fosse richiamato ad adempiere le proprie funzioni. L'Assemblea decretò che principale dovere dei deputati è quello di assistere alle sedute.

(2) Tit III, cap. I, sez. 5, art. 4.

Digitized by Google

923. Il regolamento votato dal Corpo legislativo il 27 nevoso dell'anno VIII stabiliva che le liste degli assenti dovessero essere affisse nella sala delle sedute, e che i nomi degli assenti per due volte nella stessa dècade, senza legittima causa, dovessero inscriversi a processo verbale. Causa legittima non poteva essere che una malattia od una grave indisposizione.

Al Tribunato i congedi accordati ed il giorno in cui dovevano terminare, risultavano da un quadro esposto nell'interno della sala; se in caso d'urgenza l'Assemblea non si fosse trovata in numero per deliberare, i membri, l'assenza dei quali non era autorizzata o giustificata, erano dal Presidente invitati a presentarsi nella prossima seduta.

924. Il divieto ai deputati, d'assentarsi senza un congedo della Camera venne sempre mantenuto fino ad oggi; il regolamento della Legislativa lo aveva anche sanzionato, disponendo che l'assente senza congedo poteva essere inscritto nel « Monitore » e privato dell'indennità. Tale sanzione, soppressa sotto l'Impero, venne richiamata in vigore nel 1871 e mantenuta nei regolamenti delle Camere attuali.

925. Nessun senatore o deputato può assentarsi senza un congedo della Camera alla quale appartiene. In caso d'urgenza, il Presidente può accordare un congedo, del quale rende conto alla Camera (1).

Le domande di congedo sono rinviate all'esame di una Commissione rinnovata ogni mese negli uffici; essa dà il proprio parere su ogni domanda (2). Sottoponendo alla Camera le domande di congedo, il Presidente comunica anche il parere della Commissione su ciascuna di esse (3).

926. Le Camere ricusano assai di rado i chiesti congedi. Tuttavia, nel 17 maggio 1883 la Camera dei deputati rifiutò il congedo richiesto dall'onorevole Dubois il quale allegava la necessità di dover andare ad attendere alle sue funzioni d'Ispettore generale degli studi. Il 6 febbraio 1837, la Camera ricusò un congedo chiesto dall'on. Charreyron il quale domandava d'astenersi dalle sedute finchè si fosse giustificato da un'accusa di corruzione contro di lui formulata da un giornale.

927. L'indennità cessa di diritto per ogni senatore o deputato che si assenti senza congedo o prolunghi la sua assenza al di là del termine del congedo accordatogli (4).

(1) R. S., art. 105; R. C. D., art. 112.
(2) R. S., art. 17 e 106., R. C. D., art. 20 e 113.
(3) R. S., art. 107; R. C. D., art. 114.
(4) R. S., art. 108 e 109; R. C. D., art. 115 e 116. Circa al voto degli assenti per congedo, vedi numeri 1422 e ss.

Digitized by Google

È reputato assente senza congedo il senatore o il deputato il quale per sei sedute consecutive non abbia risposto agli appelli nominali, o non abbia preso parte nè ai lavori degli uffici e delle Commissioni, nè in seduta pubblica alle discussioni di tribuna e alle votazioni. Le circostanze che stabiliscono l'assenza sono rilevate e constatate dalla Questura. In difetto di motivi giustificanti l'assenza, il senatore o deputato viene inscritto nel « Journal Officiel » quale assente senza congedo (1).

Il deputato inscritto nel « Journal Officiel » come assente senza congedo, ha diritto di farne reclamo alla Presidenza, la quale pronuncia dopo sentito il parere della Commissione dei congedi (2).

928. Si è veduto come il fatto di non rispondere agli appelli nominali costituisca una prova dell'assenza senza congedo; in conseguenza torna opportuno esaminare se l'appello nominale possa essere ordinato *unicamente allo scopo di far constatare i nomi degli assenti*. I regolamenti e la giurisprudenza hanno molto variato in proposito.

Spesse volte vennero fatti appelli nominali per constatare i nomi degli assenti, anche quando non erano autorizzati dal regolamento. Il primo per data e il più celebre di tali appelli venne ordinato dall'Assemblea del Terzo Stato il 10 giugno 1789; la decisione dell'Assemblea era motivata nei seguenti termini:

Dacchè non è possibile costituirsi in Assemblea attiva senza riconoscere preventivamente quali siano coloro che hanno il diritto di farne parte, vale a dire che hanno qualità per votare come rappresentanti della nazione, i deputati dei Comuni credono opportuno di dover fare un ultimo tentativo presso i signori del clero e della nobiltà, che annunciano la qualità stessa ed hanno tuttavia finora rifiutato di farsi riconoscere. Inoltre, *avendo l'Assemblea tutto l'interesse di constatare il rifiuto di queste due classi di deputati*, nel caso in cui essi persistessero nel volere restare sconosciuti, giudica indispensabile di fare ad essi un ultimo invito per mezzo di deputati che saranno incaricati di darne loro lettura e rilasciarne copia..... avvertendoli che l'appello generale di tutti i baliaggi convocati, si farà fra un'ora, e che quindi si procederà alla verificazione (3) e alla dichiarazione di contumacia contro i non comparsi.

L'appello nominale, cominciato nella seduta del 12 giugno, venne terminato nel giorno successivo e fu seguito da un contrappello.

929. Nel mese d'ottobre del 1789, quando l'Assemblea costituente trasferì la propria sede a Parigi, alcuni membri della destra rifiutarono di

(1) Si vedano le disposizioni citate alla nota precedente.

(2) R. C. D., art. 116 § 4. — La presidenza dell'Assemblea legislativa, l'8 marzo 1850, decise di privare un rappresentante della sua indennità per tutto il tempo della sua assenza constatata, sebbene durante tale assenza il suo nome non avesse cessato di figurare negli scrutini (DUPIN, *Présidence de l'Ass. législ.*, p. 185).

(3) Vale a dire al contrappello.

Digitized by Google

seguirla; in conseguenza essa decretò che otto giorni dopo la prima riunione dell'Assemblea a Parigi sarebbe stato fatto un appello nominale (1). Quest'appello però non ebbe luogo.

930. Gli art. 2 e 3 cap. II del regolamento adottato dalla Convenzione nazionale il 28 settembre 1792 prevedevano il caso degli appelli nominali come misura disciplinare, e disponevano:

Nel caso in cui *prima della levata della seduta*, l'Assemblea si trovi ridotta ad un numero di membri inferiore a duecento, il Presidente farà procedere immediatamente *all'appello nominale, qualora sia chiesto anche da un solo.* Il risultato d'ogni appello nominale sarà reso pubblico a mezzo della stampa.

931. Sotto la Ristorazione il regolamento della Camera dei deputati non prevedeva il caso dell'appello nominale se non per una votazione. In sui primordi della Monarchia di luglio, nella sessione del 1830, l'onorevole Humblot-Comté presentò una proposta regolamentare così concepita: « Quando all'aprirsi della seduta, la Presidenza giudichi che il numero dei deputati presenti non sia sufficiente per deliberare, il Presidente potrà ordinare l'appello nominale ». Questa proposta venne presa in considerazione il 20 novembre 1830 e la Commissione incaricata di esaminarla l'adottò con una leggera variante; essa intendeva che l'appello nominale fosse ordinato soltanto su domanda di dieci deputati. La proposta così emendata venne respinta il 1° dicembre 1830. Riprodotta nel corso della sessione successiva, venne pure respinta.

Nella pratica, la Camera non restò sempre fedele a questa doppia decisione, avendo parecchie volte ordinato l'appello nominale per constatare i nomi degli assenti.

932. I regolamenti della Costituente e della Legislativa della seconda Repubblica non prevedevano l'appello nominale che nel caso di scrutinio. Tuttavia sotto l'Assemblea costituente del 1848 nella seduta del 25 novembre venne ordinato un appello nominale per constatare i nomi degli assenti.

Sotto l'Assemblea legislativa, il 2 novembre 1850, ebbe luogo un appello nominale in sul principio della seduta per constatare se il numero dei deputati giunti a Parigi fosse sufficiente per poter riprendere le deliberazioni (2).

Finalmente l'Assemblea del 1871, nel 23 dicembre 1875, ordinò un appello nominale per constatare i nomi degli assenti.

(1) Seduta del 15 ottobre 1789.

(2) Anche alla Legislativa nella seduta del 5 dicembre 1849 era stato incominciato un appello nominale per constatare i nomi degli assenti; ma non venne terminato essendosi l'Assemblea trovata in numero nel corso di esso.

Digitized by Google

In tutti i casi riferiti venne riconosciuto che l'appello nominale poteva essere ordinato senza che la Camera fosse in numero, e senza uopo di contrappello (1).

933. La pubblicazione dei nomi degli assenti, constatati a mezzo di tali appelli, venne richiesta parecchie volte; venne rifiutata dalla Camera dei deputati il novembre 1831; ed autorizzata invece soltanto la pubblicazione dei nomi dei presenti il 28 dicembre 1831; autorizzata quella dei nomi degli assenti il 22 febbraio, 6 ed 8 marzo 1832. Venne poi fatta d'ufficio dall'Assemblea nazionale il 15 novembre 1848, l'11 novembre 1850 e il 23 dicembre 1875.

934. Venne pure esaminata la questione se la Camera possa ordinare tale pubblicazione anche quando non sia in numero. La questione venne risoluta negativamente il 1° novembre 1831 (2) e il 3 febbraio 1832. In quest'ultima seduta l'on. presidente Girod (dell'Ain) diceva:

L'iscrizione degli assenti nel processo verbale o nel « Moniteur » è una specie di pena, *della quale nessun articolo del regolamento autorizza l'applicazione.* L'iscrizione nel « Moniteur » dei nomi dei deputati assenti o presenti — ciò che è infine la stessa cosa dacchè si controllano a vicenda — è, lo ripeto, una specie di penalità, e il mio dovere non mi permette di consultare la Camera, se essa non sia in numero.

935. Come già constatava il presidente Girod, il regolamento non autorizza l'appello nominale, *a titolo di pena disciplinare;* ed alla Camera dei deputati, essendo presidente Giulio Grévy, venne riconosciuto che l'appello nominale doveva essere riservato per i soli casi di scrutinio pubblico o segreto (3).

(1) A. N. 15 novembre 1848; 25 dicembre 1875.

(2) Debbo far notare alla Camera che, sebbene anche non essendo in numero essa può decidere che venga fatto l'appello nominale, non può però senza essere in numero ordinare l'inserzione *dei nomi degli assenti* nel « Moniteur » (Parole del presidente Girod dell'Ain, nella seduta 1° novembre 1831).

(3) C. D. 4 marzo 1878.

Digitized by Google

CAPITOLO V.

DELLA CONTABILITÀ

936. Le Camere ebbero sempre un bilancio indipendente e distinto da quello dello Stato, esente dal controllo della Corte dei conti. Ogni Assemblea pertanto deve scegliere nel proprio seno gli amministratori che ne allestiscano il bilancio, e una Commissione di finanza incaricata d'esaminarlo e sottoporlo alla sua approvazione.

937. Le funzioni d'amministratori nelle prime Assemblee erano devolute ai *commissari per l'ispezione della sala*, che erano in numero di sei, rinnovabili per metà ogni tre mesi (1). Una legge votata dalla Convenzione, il 7 fruttidoro dell'anno II (3 settembre 1794), definiva le loro attribuzioni.

938. Gli amministratori del Senato dell'anno X portavano il nome di *pretori;* vi era incompatibilità fra le loro funzioni e quelle di Vicepresidenti e di Segretari del Senato. Essi erano incaricati di tutto ciò che concerneva la guardia del Senato, la polizia e la manutenzione del suo palazzo e dei giardini, e il cerimoniale. I vari servizi di sorveglianza ed amministrazione erano tra loro divisi; il *pretore* incaricato del servizio relativo alla guardia, alla polizia ed al cerimoniale, non poteva, durante le sue funzioni, dormire fuori del palazzo del Senato. I pretori avevano sotto ai loro ordini, due messaggeri, sei uscieri e sei brigate di guardie per la polizia del palazzo e dei giardini del Senato (2).

Accanto ai *pretori* era un altro dignitario dell'ordine amministrativo, il *cancelliere;* la maggior parte delle funzioni una volta ad esso devolute sono oggidì attribuite ai Questori delle Camere. Il Cancelliere amministrava gli archivi ove erano deposti i titoli di proprietà del Senato; e aveva la direzione di ogni causa relativa alla proprietà del Senato o delle senatorie. A lui spetta inoltre la sorveglianza della biblioteca, della galleria dei quadri e del gabinetto delle medaglie; egli rilasciava ai senatori i certificati di vita e di residenza, ed i passaporti; apponeva il sigillo su tutti gli atti emanati dal Senato (3); prendeva possesso in nome del Senato dei dominii della sua dotazione, come pure il possesso provvisorio dei beni formanti la dotazione

(1) R. 18 ottobre 1791, capo V, art. 22.
(2) S. C. 14 nevoso anno XI (4 gennaio 1803), tit. II, art. 8 e segg.
(3) *Ibid*, art. 13 e segg.

Digitized by Google

delle senatorie vacanti; nominava agenti sotto i suoi ordini per la direzione dei beni da lui amministrati (1).

939. La denominazione di *Questori* si trova per la prima volta nel senatoconsulto del 28 frimaio anno XII (20 dicembre 1808) (2).

Dal 1814 al 1851 i Questori furono, come sono presentemente, incaricati dell'amministrazione della Camera. Sotto il secondo Impero, il Presidente del Corpo legislativo aveva anche funzioni amministrative, e regolava con speciali decreti l'organizzazione di tutti i servizi e l'impiego dei fondi assegnati alle spese. Egli era assistito da due Questori, i quali disponevano, giusta le sue decisioni e dietro la delegazione dei crediti da parte del Ministro delle finanze, per le spese del personale e del materiale. Il Presidente poteva delegare ai Questori tutti o parte dei suoi poteri amministrativi. Una Commissione di nove membri, nominata dagli uffici ad ogni sessione annuale, procedeva all'appuramento ed approvazione dei conti del tesoriere del Corpo legislativo e trasmetteva le proprie decisioni al Presidente, il quale ne assicurava l'esecuzione (3).

940. I vigenti regolamenti del Senato e della Camera dei deputati non determinano nell'identico modo le attribuzioni dei Questori. Il regolamento del Senato dispone:

ART. 136. — I Questori sono in special modo incaricati della contabilità relativa alle spese del Senato; essi delegano ad uno fra loro l'esercizio di tale amministrazione, ed il rilascio dei mandati per il pagamento delle spese.

In difetto d'accordo unanime fra i Questori, la scelta dell'incaricato del rilascio dei mandati è rimessa alla presidenza.

I mandati, per essere validamente pagabili dal tesoriere del Senato, devono essere imputabili su di un credito aperto nel bilancio, corredati dai documenti richiesti dal regolamento di contabilità, e firmati dal Questore delegato. In caso di

(1) S. C. 8 frimaio anno XII (30 novembre 1803), art. 4, 5 e 15.

(2) Gli articoli 19 e 25 di questo senatoconsulto stabilivano: « I fondi votati nel bilancio annuale per le spese del Corpo legislativo saranno messi per dodicesimo, di mese in mese, a disposizione dei Questori dietro ordinanza del Ministro delle finanze. — Tutti i mandati relativi a spese, saranno rilasciati da uno dei Questori specialmente incaricato. — L'impiego dei fondi destinati alle spese del Corpo legislativo, eccettuati quelli necessari al pagamento delle indennità ai suoi componenti, sarà determinato da un Consiglio d'amministrazione composto del Presidente, Vicepresidente e Questori. — Uno dei Questori fungerà da Segretario di questo Consiglio. — La revoca degli impiegati al Corpo legislativo sarà deliberata da questo Consiglio e notificata dal Presidente. Il Consiglio riceverà e sanzionerà il conto annuale delle riscossioni e spese del Corpo legislativo. — Il rilascio dei mandati di pagamento, le funzioni relative all'amministrazione ed alla polizia del palazzo del Corpo legislativo, e tutte quelle delle quali i Questori potranno essere incaricati saranno ripartite fra di essi dal Consiglio d'amministrazione.

(3) D. 22 marzo 1852, art. 76 e segg.; D. 31 dicembre 1852, art. 81 e segg.; D. 5 febbraio 1867, art. 103 e segg.; R. 2 febbraio 1870, art. 110 e segg.

Digitized by Google

rifiuto di tale firma, la parte interessata può rimettere la questione al Presidente del Senato, il quale deciderà, sentita la presidenza, e rilascierà, se ne sia il caso, il mandato di pagamento.

ART. 140. — I servizi di amministrazione e contabilità stanno sotto l'autorità e direzione dei Questori.

Il regolamento della Camera dei deputati, dispone quanto appresso:

ART. 131. — .... Le spese relative ai servizi legislativi non possono essere assunte senza il preventivo avviso dei Questori. — Ai Questori spetta la direzione ed il controllo di tutti i servizi amministrativi. Essi abitano nel palazzo della Camera dei deputati.

ART. 132. — .... § 3. I Questori allestiscono il bilancio della Camera.

ART. 133. — Uno dei Questori della Camera, designato dai colleghi, è specialmente incaricato della contabilità relativa alle spese. Perchè i mandati rilasciati pel pagamento delle spese, sieno validamente pagabili dal tesoriere della Camera, debbono essere imputabili ad un credito aperto nel bilancio, corredati dai documenti richiesti dal regolamento di contabilità e firmati dal Questore delegato.

941. Ai Questori, come incaricati della contabilità per le spese, spetta il giudizio sull'opportunità della ristampa dei documenti antichi. Nella seduta della Camera dei deputati del 12 dicembre 1878 l'on. questore Margaine espose come una Commissione richiedesse comunicazione dei documenti pubblicati dall'Assemblea nazionale, dei quali non restavano esemplari disponibili in archivio. Egli dichiarava che i Questori non si credevano autorizzati a far ristampare quei documenti senza una speciale deliberazione della Camera. L'on. presidente Grévy non consultò l'Assemblea, ma, ritenne che, se i Questori stimavano necessaria la ristampa dei documenti in discorso e non erano contraddetti dalla Commissione di contabilità, potessero liberamente farla eseguire.

942. Una Commissione composta di un membro per ogni ufficio è incaricata in ambedue le Camere, al principio d'ogni sessione ordinaria, della contabilità relativa ai fondi stanziati per le spese della Camera. Alla Camera dei deputati i membri della presidenza non possono far parte della Commissione di contabilità (1). Al Senato questa Commissione forma il bilancio interno; alla Camera dei deputati il bilancio viene allestito dai Questori ed esaminato dalla Commissione di contabilità. In ambedue le Camere la votazione del bilancio interno non ha luogo che sulla relazione della Commissione di contabilità, ed il regolamento della Camera dei deputati stabilisce che tale bilancio sia presentato all'approvazione della Camera *in seduta pubblica* (2).

943. Ciascuna Camera vota separatamente la dotazione assegnata alle sue spese annuali, ma la cifra totale di questa dotazione viene poscia in-

(1) R. S., art. 16 e 133; R. C. D., art. 19, 132 e 133.
(2) R. S., art. 134; R. C. D., art. 132.

Digitized by Google

scritta nel bilancio generale dello Stato. Per tale motivo il bilancio interno della Camera non si vota a scrutinio pubblico (1).

Nel caso d'insufficienza della dotazione inscritta nel bilancio generale dello Stato, non può esser provveduto che mediante una legge speciale (2) votata dalle due Camere, coll'obbligo dello scrutinio pubblico (3). L'iniziativa di tale legge può essere regolarmente presa dalla Commissione di contabilità, ma in questo caso non è già un progetto di risoluzione d'ordine interno che la Commissione di contabilità sottopone alla Camera, sibbene una vera proposta di legge che, dopo approvata, dev'essere trasmessa dal Presidente all'altra Camera, la cui approvazione è pure indispensabile. Il progetto votato dalle due Camere deve essere promulgato nelle forme ordinarie come legge dello Stato (4).

La tabella annessa al bilancio della Camera non è messa ai voti, perchè comprende non già capitoli speciali, ma semplici articoli, fra i quali i Questori hanno facoltà di storno (5).

944. Quando il potere legislativo viene esercitato da due Camere, si usa costantemente di non discutere in una Camera la cifra o il modo d'impiego della dotazione assegnata all'altra Camera, siccome questioni d'ordine interno, sulle quali per un senso di mutua e reciproca convenienza si deve evitare la discussione così nell'una come nell'altra Assemblea (6).

945. La dotazione assegnata ad una Camera non può essere accresciuta da alcun reddito particolare. I fondi provenienti da un cespite estraneo alla dotazione sono versati nella cassa del tesoro pubblico (7).

946. Le spese delle Camere sono regolate per esercizi, come il bilancio dello Stato (8). I crediti aperti per le spese di un esercizio non possono essere impiegati in quelle d'un esercizio diverso. Sono considerati come appartenenti ad un determinato esercizio soltanto i servizi fatti per conto della Camera ed i diritti acquisiti dai suoi creditori durante l'anno che dà

(1) A. N. 10 maggio 1850, 1° luglio 1851, 17 gennaio 1872, 19 dicembre 1873, 4 agosto 1874; C. D. 27 luglio e 4 agosto 1876; S. 19 dicembre 1876; C. D. 18 dicembre 1877, 19 marzo 1878.

(2) Reg. di cont. del Senato e della Camera dei deputati, art. 1.

(3) A. N. 15 settembre 1871; 8 dicembre 1873.

(4) C. D. 31 maggio 1880; S. 25 giugno 1880. — Legge 5 luglio 1880 che apre ai Questori della Camera dei deputati un credito supplementare per le spese d'installazione della Camera al palazzo Borbone.

(5) A. N. 19 dicembre 1873, 4 agosto 1874; S. 19 dic. 1876; C. D. 19 marzo 1878.

(6) C. L. 11 luglio 1867.

(7) Reg. di cont., art. 9.

(8) R. S., art. 134; R. C. D., art. 132.

Digitized by Google

il nome all'esercizio stesso. La durata del periodo entro il quale debbono effettuarsi i fatti importanti le spese di ciascun esercizio si prolunga: 1° fino al 31 marzo del secondo anno dell'esercizio per le operazioni relative alla liquidazione e al rilascio dei mandati di spesa; 2° fino al 15 aprile successivo per la realizzazione dei pagamenti. I termini stessi vengono osservati per le riscossioni, per l'invio delle richieste di fondi al Ministro delle finanze e per l'incasso dei suoi mandati (1).

947. Alla fine di ogni esercizio, i Questori consegnano il resoconto della loro amministrazione alla Commissione di contabilità; questo resoconto viene compilato dal Segretariato generale della Questura (2). La Commissione di contabilità, verifica e regola i conti, e nel caso anche gli anteriori non regolati (3).

Dopo la chiusura dell'esercizio, la Camera, sulla proposta dei Questori e la relazione della Commissione di contabilità, determina il proprio bilancio nell'entrata e nelle spese, e ordina la restituzione nelle casse del Tesoro pubblico dell'eventuale eccedenza d'attivo. La Camera pronuncia pure l'annullamento dei crediti o di parte dei crediti che non hanno avuto impiego mediante pagamenti effettivi a tutto il 15 aprile del secondo anno d'esercizio, ed assegna, se ne sia il caso, i supplementi dei crediti reclamati per casi d'urgenza dai servigi insufficientemente dotati. Stante il versamento dell'eccedente attivo di cui è più sopra parola, e del quale è dato avviso dalla Questura al Ministro delle finanze, la dotazione delle Camere figura nell'assestamento definitivo del bilancio generale dello Stato per una somma eguale all'ammontare effettivo delle loro spese (4).

948. La Commissione di contabilità di ciascuna Camera fa anche la verifica del mobilio (5).

949. Alla fine di ogni esercizio le Commissioni di contabilità del Senato e della Camera dei deputati dànno conto alle rispettive Camere della esecuzione del loro mandato.

950. Le Assemblee godettero sempre del privilegio di determinare, mediante risoluzioni d'ordine interno, le norme relative alle pensioni dei loro impiegati (6). Appena riunito, l'attuale Senato incaricò i propri Que-

(1) Reg. di cont., art. 4 e 5.
(2) *Ibid.*, art. 101.
(3) R. S., art. 134; R. C. D., art. 132.
(4) Reg. di cont., art. 16.
(5) R. S., art. 134 e 135; R. C. D., art. 132.
(6) « La legge del 1852 che soppresse tutte le casse pensioni che aveano origine e regolamenti particolari, ha tuttavia (seguendo in ciò le leggi precedenti,

Digitized by Google

stori di preparare un progetto per la creazione ed ordinamento di una Cassa-pensioni per i suoi impiegati ed agenti (1). Nel 7 agosto 1876 l'on. questore Toupet des Vignes presentò in nome dei Questori, alla presidenza del Senato, un progetto completo, del quale venne ordinato il rinvio alla Commissione speciale istituita dall'art. 142 del regolamento, incaricata della compilazione dei regolamenti interni del Senato. Nel 19 novembre 1876 la Commissione approvò il regolamento definitivo sulle pensioni degli impiegati ed agenti del Senato.

951. La cassa-pensioni degli impiegati alla Camera dei deputati venne fondata per decisione del Consiglio generale d'amministrazione del Corpo legislativo che porta la data del 7 dicembre 1807, e venne definitivamente organizzata da un regolamento deliberato dal Consiglio stesso nel 15 luglio 1811. Dal 1814 al 1851 questo regolamento venne modificato due volte, in base alle risoluzioni 5 giugno 1835 e 19 luglio 1850. Sotto il secondo Impero poteva anche venire modificato con decreti presidenziali, ma dopo il 1871 si richiese una risoluzione della Camera, ed ogniqualvolta i Questori e la Commissione di contabilità trovarono necessario di sostituire o completare alcuna delle norme stabilite nel 1811, fecero appello alla Camera.

Le pensioni vengono in ambedue le Camere liquidate in via provvisoria dai Questori, sottoposte all'esame della Commissione di contabilità e da essa definitivamente accordate. La liquidazione provvisoria è sufficiente per autorizzare il pagamento delle pensioni fino alla decisione definitiva della Commissione di contabilità (2).

Le riscossioni e le spese relative al servizio delle pensioni sono regolate da una risoluzione della Camera dopo la chiusura di ogni esercizio. I Questori stabiliscono l'impiego delle riscossioni eccedenti (3).

952. I regolamenti di contabilità delle singole Camere sono compilati a cura dei Questori, d'accordo colla Commissione di contabilità, in base a risoluzioni della Camera (4).

in materia) fatto eccezione pel Senato e pel Corpo legislativo; ciò per rispetto alla indipendenza di queste Assemblee che debbono avere una dotazione speciale e poterne disporre a piacimento » (Relazione dei Questori del Senato, 7 agosto 1876).

(1) Ris. 23 giugno 1876, art. 2.

(2) Reg. int. del Senato 19 novembre 1876, art. 14; Reg. int. della Camera dei deputati 26-29 novembre 1873, art. 20; Reg. di cont., art. 23.

(3) Reg. int. del Senato, art. 17; Reg. di cont., art. 25.

(4) Ris. dell'Assemblea nazionale 26 aprile 1849, art. 4; Ris. della Camera dei deputati 19 marzo 1878, art. 5; S. C. D. 30 marzo 1878, deposito del regolamento di contabilità dell'on. Nöel-Parfait.

Digitized by Google

LIBRO QUINTO

DELLA ELABORAZIONE DELLE LEGGI

CAPITOLO I.

DEI PROGETTI DI LEGGE

§ 1. — *Della forma, presentazione e rinvio dei progetti di legge.*

953. L'iniziativa dei progetti di legge costituisce una comunicazione da potere a potere; ne abbiamo già trattato nel primo libro, onde parliamo qui soltanto della materiale presentazione dei progetti di legge, la cui procedura è sottoposta esclusivamente alle norme stabilite dalle Camere stesse (1).

954. A termini dell'art. 34 del vigente regolamento della Camera dei deputati, ogni proposta d'un deputato deve essere formulata per iscritto (2) in articoli di legge, e preceduta da una esposizione dei motivi. Questa prescrizione è imperativa, onde non potrebbe essere ammessa una proposta che non fosse motivata. Col richiedere una relazione, il regolamento volle porre un argine alle proposte improvvisate in corso di seduta, le quali riuscirebbero d'inutile intralcio ai lavori della Commissione d'iniziativa. D'altra parte, non è necessario una lunga relazione; nella maggior parte dei casi bastano poche linee.

Il regolamento del Senato non dispone che le proposte di legge debbano essere precedute da una relazione e ridotte in articoli di legge (3); ma al difetto del regolamento ha supplito la consuetudine.

(1) Per la storia del diritto d'iniziativa, vedi n° 29 e segg.

(2) Per conseguenza una proposta formulata *verbalmente* alla Tribuna è nulla (C. D. 17 dicembre 1877).

(3) L'articolo 77 del regolamento del Senato dispone semplicemente: « Le proposte fatte da un senatore sono formulate per iscritto ».

Digitized by Google

955. Non si può presentare una proposta sotto forma di un ordine del giorno motivato, per sfuggire alla procedura regolamentare (1). Al contrario, non si possono presentare sotto forma di proposta, progetti di risoluzione i quali debbono soltanto prodursi sotto forma d'ordini del giorno motivati, come sarebbero le conclusioni d'una discussione sopra interpellanze mosse regolarmente al Governo. Se sia portata alla tribuna una proposta di tal natura, il Presidente può rifiutare d'ammetterla (2); se l'ammetta, la Commissione d'iniziativa e quindi la Camera, possono respingerla per ragioni di forma, senza esaminarne il merito. Nella seduta del 17 ottobre 1849, l'on. Coralli avea fatta una proposta così concepita:

Di fronte alle difficoltà che minacciano l'indipendenza del Sultano e l'integrità dell'impero ottomano, l'Assemblea, animata dal desiderio di vegliare al mantenimento dell'equilibrio e della pace europea, e di dare maggiore autorità alla Francia, maggiore unità alla sua azione, invita il Ministero a reclamare da tutte le potenze firmatarie, la stretta esecuzione della Convenzione del 15 luglio 1840.

La Commissione d'iniziativa decise di respingere senza esame questa singolare proposta. Nella seduta del 30 ottobre 1849, nella quale vennero messe in deliberazione le conclusioni della Commissione, l'onor. Coralli, domandò il rinvio della proposta alla Commissione d'iniziativa, perchè avesse ad esaminarla seriamente e dare il proprio avviso motivato. L'onorevole Audren de Kerdrel, relatore, rispose che la proposta era una interpellanza mascherata, la quale, con un titolo di mera apparenza, voleva sfuggire alle prescrizioni del regolamento:

Per fare una proposta non basta scriverne il titolo in testa ad una risoluzione qualsiasi: bisogna anche subordinarla a certe regole e condizioni all'infuori delle quali non vi ha proposta possibile.

L'on. Coralli non insistè nella sua domanda di rinvio e le conclusioni della Commissione d'iniziativa vennero approvate dall'Assemblea.

956. L'art. 77 del regolamento del Senato, conforme in ciò all'art. 34 di quello della Camera dei deputati, dispone che le proposte vengano rimesse al Presidente, il quale ne dà comunicazione alla Camera. Quando il Presidente riceva una proposta in corso di seduta, non è tenuto ad interrompere la deliberazione per darne immediata comunicazione alla Camera, ma attende la fine della seduta, e può anche aggiornare la comunicazione all'indomani (3).

957. Il regolamento non dice in qual momento si debbano presentare le proposte di legge; ma i precedenti hanno stabilito che il Presidente ha

(1) A. N. 21 marzo 1871.
(2) S. 29 febbraio 1877.
(3) A. N. 11 luglio 1849.

Digitized by Google

il diritto di non interrompere l'ordine del giorno per autorizzare la presentazione. Egli può quindi invitare l'autore delle proposte ad aspettare che termini la discussione in corso oppure anche la fine della seduta.

Tale principio venne confermato dall'on. vicepresidente Brisson nella seduta della Camera dei deputati del 7 luglio 1879. L'onor. Baudry d'Asson avendo domandato la parola per presentare una proposta mentre era già incominciata la discussione dell'ordine del giorno, il Vicepresidente gli rispose:

Vincolato dall'ordine del giorno, e non volendo lasciarlo interrompere da proposte individuali di deputati, le darò la parola in fine di seduta, se la chiederà, per presentare la sua proposta. Per ora non posso darle la parola, e, mantenendo l'ordine dei lavori della Camera, credo di compiere il mio dovere.

958. Per consuetudine si è ammesso che sia facoltativo consegnare preventivamente le proposte nelle mani del Presidente. Per lo più i senatori ed i deputati presentano le loro proposte alla tribuna, ma debbono limitarsi ad enunciarne il titolo o leggerne il testo se sia breve (1). Tranne il caso in cui sia chiesta l'urgenza, non si possono esporre i motivi d'una proposta, nel mentre viene presentata.

959. La proposta, subito dopo presentata alla tribuna, viene trasmessa al Presidente, il quale, a nome della Camera, ne ordina la stampa e la distribuzione (2), e le fa seguire il suo corso regolamentare, vale a dire la rinvia

(1) A. N. 6 marzo 1871.

(2) In tal caso la distribuzione viene fatta ufficialmente, a cura d'un ufficio speciale. La questione se un deputato possa far distribuire a mezzo di quest'ufficio una proposta o memoria da lui redatta, ma della quale la Camera non avrebbe ordinata la stampa e la distribuzione, venne sollevata all'Assemblea legislativa. Nell'ottobre 1849 i Questori pubblicarono una decisione così concepita:

« ART. 1. Non saranno ricevuti e distribuiti dall'ufficio di distribuzione dall'Assemblea nazionale, se non i documenti parlamentari stampati per ordine della Assemblea stessa, e le pubblicazioni ufficiali del Governo. — ART. 2. Ogni altro scritto o documento che si voglia far rimettere agli on. rappresentanti non sarà ricevuto che sotto busta o fascia sigillata con l'indirizzo nominativo del rappresentante a cui viene spedito. »

Nella seduta 18 ottobre 1849 l'on. Pierre Leroux reclamò contro tale decisione in forza della quale era stata impedita la distribuzione di un documento di sua iniziativa, ma non depositato alla presidenza: « Capisco benissimo, diceva Pierre Leroux, l'applicabilità di tale decisione per le comunicazioni che vengono dal di fuori; ma non già per il caso in cui un membro di quest'Assemblea stampi qualche cosa e lo destini ai suoi colleghi ». Uno dei Questori rispose: « Già da molto tempo sono segnalati abusi di distribuzione che si commettono a mezzo dell'ufficio specialmente per la forma nella quale si effettuano. Non più di otto giorni fa, l'on. Aubry deplorò in faccia ai Questori la distribuzione di uno scritto nel quale riscontrava cose poco convenienti riguardo qualcuno dei nostri colleghi. Per ovviare a tali inconvenienti i Questori hanno presa una decisione per la quale non possono essere ricevuti all'ufficio per la distribuzione, se non gli scritti sotto

Digitized by Google

alla Commissione d'iniziativa, se non sia dichiarata l'urgenza (1); agli uffici se vi sia stata dichiarazione d'urgenza (2); ad una Commissione esistente, se l'Assemblea abbia già preso in proposito una determinazione speciale. In questo ultimo caso, la nuova proposta viene assoggettata alle stesse condizioni di esame di quella già sottoposta alla Commissione (3); onde se della prima proposta non venne riconosciuta l'urgenza, ed invece sia stata dichiarata l'urgenza della seconda, questa ne perde il beneficio, per l'effetto del rinvio.

960. Quando una proposta non abbia ottenuto nè la dichiarazione d'urgenza nè il rinvio alla Commissione esistente, il Presidente non la passa agli uffici che nel caso in cui la Camera la prenda in considerazione conforme alla relazione della Commissione d'iniziativa (4).

L'autore d'una proposta che sia stata presa in considerazione può esigere che essa sia rinviata all'esame degli uffici; il suo diritto non è menomato dall'annuncio della prossima presentazione d'un progetto di legge sulla stessa materia (5).

961. I progetti di legge ritirati dal Governo, in forza del diritto d'iniziativa, possono essere immediatamente ripresi da un deputato; ma in questo caso il progetto di legge diventa una *proposta* d'iniziativa parlamentare soggetta alle formalità prescritte dal regolamento (6).

962. Secondo la legge 24 maggio 1872 che riorganizza il Consiglio di Stato, questo Corpo può esser chiamato a dare il proprio parere sui progetti d'iniziativa parlamentare che l'Assemblea nazionale giudichi opportuno sottoporgli (7).

fascia coll'indirizzo particolare del rappresentante cui sono destinati. In tal modo la comunicazione è speciale di colui che indirizza lo scritto a colui che lo riceve, ed i Questori nulla hanno a vedervi. Come la bandiera copre la merce, così la busta copre lo scritto ».

L'Assemblea die' implicitamente ragione ai suoi Questori, passando all'ordine del giorno sull'incidente. La decisione del 1849 non venne poi rinnovata, ma la regola da essa stabilita passò nell'uso; e da molto tempo i documenti provenienti sia da deputati, sia da estranei, non sono distribuiti dall'ufficio se non sieno sotto fascia, restando soltanto consegnati semplicemente all'ufficio di distribuzione gli stampati ordinati dalla Camera dei deputati o inviati dal Governo.

(1) R. S., art. 17 e 77; R. C. D., art. 20 e 34.

(2) R. S., art. 88 e 90; R. C. D., art. 69 e 71.

(3) R. S., art. 18 e 77; R. C. D., art. 18 e 34.

(4) R. S., art. 79; R. C. D., art. 36. La presa in considerazione delle proposte d'iniziativa venne talvolta respinta o sostituita coll'approvazione d'un ordine del giorno motivato (A. N. 31 luglio 1848; 17 febbraio 1849; 28 marzo 1851).

(5) C. D. 23 marzo 1835.

(6) A. N. 16 e 22 gennaio 1849.

(7) Art. 8, § 1.

Digitized by Google

Secondo la giurisprudenza, il rinvio al Consiglio di Stato può essere ordinato in ogni fase della procedura, sia nel corso della discussione sulla presa in considerazione (1), sia alla presentazione della relazione sul merito (2), e finalmente anche dopo una prima deliberazione (3).

I pareri del Consiglio di Stato vengono indirizzati dal Guardasigilli al Presidente, il quale li comunica alla Camera e li trasmette alla Commissione competente: essi non vengono nè stampati nè distribuiti a meno che i relatori non credano opportuno aggiungerli quali annessi alle loro relazioni (4).

963. La surriferita disposizione dall'art. 8 della legge 24 maggio 1872, è sempre applicabile, sebbene il potere legislativo sia oggidì diviso fra due Camere. Nella seduta del 5 aprile 1879, la Camera dei deputati ordinò il rinvio al Consiglio di Stato di una proposta dell'on. Arthur Legrand relativa alle casse postali di risparmio. Il parere del Consiglio di Stato venne trasmesso dal Guardasigilli al Presidente della Camera e rinviato dopo la comunicazione all'Assemblea, nella seduta dell'8 marzo 1880, alla Commissione speciale incaricata dell'esame della proposta.

Se ciascuna Camera ha facoltà di rinviare proposte al Consiglio di Stato, il Governo non solo ha diritto di adire il Consiglio stesso, ma inoltre di chiamare a dare il proprio avviso, su di una proposta d'iniziativa parlamentare, anche il Tribunale dei conflitti.

Nel febbraio del 1879 il Guardasigilli faceva distribuire alla Camera, un parere del Tribunale dei conflitti, dal quale apparisce come il detto Tribunale non siasi soltanto limitato a fare delle osservazioni, ma abbia anche formulato conclusioni precise, le quali però non potrebbero in alcun modo intralciare l'opera o i poteri del legislatore. È a notarsi tuttavia che si trattava di proposta riflettente l'ordinamento del Tribunale stesso, onde parrebbe che esso non abbia ad essere interpellato su proposte che non lo interessino.

§ 2. — *Delle proposte di finanza.*

964. Il diritto d'iniziativa dei deputati non è limitato nè dalla Costituzione nè dal regolamento; può quindi esercitarsi in qualsiasi materia, finchè non attenti alle leggi costituzionali. Sebbene sia preferibile lasciare al

(1) A. N. 30 maggio 1873.
(2) A. N. 17 dicembre 1875.
(3) A. N. 12 ottobre 1849 e 30 novembre 1850; vedi n° 1054.
(4) L'on. Desjardins procedette in tal modo nella sua relazione supplementare, presentata il 26 giugno 1874, sulla proposta relativa agli stranieri nati in Francia che non soddisfano nel loro paese d'origine agli obblighi di leva.

Digitized by Google

Governo l'iniziativa delle domande di credito, nulla vieta ad un deputato di fare una proposta per aprire un credito.

Nella seduta dell'11 gennaio 1877, l'on. Du Bodan fece una proposta di tal natura, e l'on. Léon Say, Ministro delle finanze presentò le seguenti osservazioni:

Le domande di spese debbono essere, per quanto è possibile, riservate all'iniziativa del Governo (1). Alcuni credono anzi che dovrebbero senz'altro essergli riservate in via assoluta, perchè, se così non fosse, potrebbe essere distrutto l'equilibrio del bilancio, senza che abbia potuto aver luogo una discussione sul suo complesso.

Io credo che, se siamo d'accordo, meglio sia che gli autori della proposta la ritirino, dovendo il governo presentare un credito supplementare appena sarà necessario.

Il presidente Grévy rispose che il diritto d'iniziativa parlamentare non è affatto limitato per quanto riguarda la materia finanziaria o le proposte di spesa:

Non v'ha pericolo che si facciano simili proposte contro l'opinione della Camera; a ciò vegliano la Commissione d'iniziativa parlamentare e le Commissioni speciali nominate dagli uffici.

Ciò detto *a riserva del diritto dei deputati*, dichiaro alla Camera che la proposta dell'on. Du Bodan e dei suoi colleghi è stata ritirata, onde non è più il caso di decidere sulla dichiarazione d'urgenza, nè sul rinvio alla Commissione d'iniziativa. Essi *conservano sempre il diritto di riproporre la loro proposta* quando lo credano opportuno, e la Camera deciderà a causa conosciuta.

Nelle sedute del 4 dicembre 1877 e del 6 giugno 1878, la Camera dei deputati, usando del diritto riconosciutole dal Presidente, sull'iniziativa di parecchi deputati, votò importanti proposte di nuove spese.

965. L'esercizio del diritto d'iniziativa in materia di *prestiti* è più grave che in materia di *spese;* tuttavia nessuna legge vieta, nè il Presidente potrebbe impedire una proposta di prestito fatta da un deputato.

Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 3 luglio 1875, l'onor. Ordinaire avea presentata una proposta di legge tendente ad autorizzare un prestito a profitto degli inondati del Mezzodì; ed avea chiesta la dichiarazione d'urgenza. L'onor. Léon Say, Ministro delle finanze, combattè la domanda d'urgenza e dichiarò di considerare l'iniziativa parlamentare in materia di prestiti siccome fatale alle finanze del paese: aggiungendo che

(1) « In Inghilterra è principio incontestato che nessun deputato possa prendere l'iniziativa e la responsabilità personale d'una spesa. Senza di ciò i membri del Parlamento, assediati dai loro elettori, si troverebbero costretti a reclamare ad ogni istante il concorso dello Stato per ogni sorta di spese, punto richieste dall'interesse generale. Ai rappresentanti quindi è accordata ogni altra iniziativa all'infuori di quella; i Ministri soli possono chieder denaro al paese, e soltanto in nome della Corona » (*The House of Commons* di REGINALD PALGRAVE).

Digitized by Google

al solo Governo spettava di proporre le misure necessarie. L'Assemblea consultata, respinse la domanda d'urgenza, e nel 30 luglio 1875 l'on. Lebourgeois presentò, in nome della 36ª Commissione d'iniziativa, una relazione sommaria che concludeva pel rigetto della proposta (1). Le conclusioni di quella relazione non vennero discusse.

966. I senatori non hanno un diritto d'iniziativa così esteso come quello dei deputati; essi non possono fare proposte di spese nè d'imposte o di prestiti (1), perchè l'art. 8 della legge costituzionale 24 febbraio 1875 stabilisce che « le leggi di finanza debbono essere anzitutto presentate alla Camera dei deputati e da essa votate ».

Ma in ogni altra materia, il diritto d'iniziativa del Senato è uguale a quello della Camera dei deputati.

§ 3. — *Delle proposte incostituzionali.*

967. I regolamenti non hanno mai previsto il caso in cui debba essere vietata la presentazione di una proposta regolarmente redatta. Tuttavia un principio superiore al regolamento vieta le proposte contrarie alla legge costituzionale dello Stato. Nella seduta della Camera dei deputati del 6 febbraio 1834, l'on. presidente Dupin rivendicava a sè il diritto di vietare le proposte incostituzionali; egli diceva:

Quando si emettono opinioni o idee incostituzionali, la Carta ed il regolamento, che da essa deriva, mi impongono di arrestarne la discussione. Non penserò mai di discutere se la legge sia buona o cattiva, da emendarsi o no: ma se in occasione di tale discussione si manifestino principii che a mio avviso sieno incostituzionali, e possano turbare l'ordine non solo della Camera ma anche del paese, io credo di avere il diritto di fare delle osservazioni, *anche quando quelle parole partano dal banco dei Ministri.*

968. Nella seduta dell'Assemblea costituente dell'11 novembre 1848 l'onor. André avendo chiesto all'Assemblea di sopprimere il *salario* dei rappresentanti in congedo, il presidente Marrast lo interruppe, avvertendo che tale proposta era incostituzionale, e invitando l'oratore a non persistervi: in ogni caso non avrebbe permessa la discussione. E l'on. André non insistè.

(1) Il Ministro delle finanze, diceva l'on. Lebourgeois, amministra i fondi pubblici sotto la sua responsabilità: sopravviene una spesa imprevista, egli ne apprezza l'importanza e la concilia con le risorse di cui può disporre; egli solo può sapere se sia possibile farle fronte senza ricorrere alle misure estreme del prestito. Permettendo all'iniziativa parlamentare d'immischiarsi nella gestione dei fondi pubblici, si fa luogo ad una usurpazione delle funzioni dei ministri, e se ne sposta la responsabilità.

Digitized by Google

969. Nella seduta del 26 marzo 1850 l'on. De La Rochejaquelein aveva inviata al presidente Dupin una proposta che mirava a far consultare il paese per mezzo di plebiscito sulla questione della scelta fra Repubblica o Monarchia. Il Presidente ne avvertì l'Assemblea nei termini seguenti:

Il vostro regolamento non impone limiti al diritto d'iniziativa dei rappresentanti; tuttavia, possono esserci proposte tali che pel loro carattere, per la loro illegalità, per non dir altro, *implichino la responsabilità del Presidente*, se egli troppo ligio alle forme, non arrestandosi di fronte all'indole loro così straordinaria, assumesse la responsabilità di lasciarle stampare secondo le disposizioni del regolamento, senza prevenirne l'Assemblea. Nel caso concreto *io non assumo nessuna responsabilità;* io avverto semplicemente l'Assemblea; ritengo la proposta incostituzionale nella forma e nella sostanza, *ma pure io non ne sono giudice.*

L'Assemblea ordinò la lettura della proposta, dopo la quale fu chiesta e votata la questione pregiudiziale.

Nella seduta del 1° dicembre 1851, l'on. presidente Dupin fu ancora più esplicito e rifiutò di ricevere una proposta dell'on. De Laborde, siccome incostituzionale. Egli dichiarò che *non credeva di essere stato nominato Presidente dell'Assemblea sotto la Repubblica per mettere ai voti la Monarchia*, e l'Assemblea diè ragione al Presidente passando all'ordine del giorno.

970. Nel gennaio 1875 l'on. Naquet aveva presentato un emendamento al progetto di legge relativo all'ordinamento dei poteri pubblici. L'art. 1 di questo emendamento affidava il potere legislativo ad un'Assemblea unica, e l'art. 2 affidava il potere esecutivo ad un Presidente del Consiglio senza portafoglio, responsabile dinanzi alla Camera, da essa eletto e revocabile, con titolo di Presidente della Repubblica. L'emendamento Naquet parve attentare alla legge costituzionale del 20 novembre 1873, la quale aveva conferito il potere esecutivo per sette anni al maresciallo Mac-Mahon; onde prima di porlo in deliberazione, nella seduta del 28 gennaio 1875, il presidente Buffet fece le seguenti osservazioni:

L'emendamento che più di ogni altro s'allontana dal progetto della Commissione, è quello presentato dall'on. Naquet. Considerando i termini degli art. 1 e 2 di quell'emendamento, mi sembrò implicassero l'abrogazione della legge 20 novembre 1873, e l'emendamento stesso fosse quindi *incostituzionale*. Se non che l'on. Naquet vi ha ora fatto tale modificazione che gli toglie quel carattere. L'articolo 2 del suo controprogetto incomincia: « *A partire dal 20 novembre 1880*, il potere esecutivo... ». Siccome quest'aggiunta toglie all'emendamento quel carattere incostituzionale *che non m'avrebbe permesso di metterlo in discussione*, do la parola all'on. Naquet perchè lo sviluppi.

971. Nella seduta della Camera dei deputati del 3 aprile 1878 l'onorevole Rendu aveva presentato una proposta onde le elezioni legislative fossero verificate dalla Corte di cassazione; l'on. Henri Brisson fece osservare come tale proposta fosse contraria all'art. 10 della legge costituzionale 16 luglio 1875, il quale stabilisce che ciascuna Camera procede alla verifica

Digitized by Google

dei poteri dei propri componenti; ed all'art. 8 della legge costituzionale del 25 febbraio 1875 il quale riserva al Presidente della Repubblica attuale il diritto d'iniziativa in materia di revisione delle leggi costituzionali; avendo chiesto perciò la questione pregiudiziale, l'on. Rendu ritirò la sua proposta.

Così, nella seduta della Camera dei deputati del 4 giugno 1880, l'onorevole Gambetta, usando del suo diritto di Presidente, rifiutò di porre in deliberazione proposte o emendamenti aventi un evidente carattere d'incostituzionalità.

§ 4. — *Della riproduzione delle proposte respinte.*

972. L'art. 81 del regolamento del Senato e l'art. 38 di quello della Camera dei deputati stabiliscono che le proposte respinte non possono essere ripresentate prima di tre mesi se sieno state prese in considerazione, di sei mesi in caso diverso.

Abbiamo veduto come il regolamento della Camera dei deputati non fissi un intervallo speciale per i progetti di legge respinti; tuttavia anche se si avesse a riconoscere al governo il diritto di ripresentare alla Camera un progetto di legge già respinto prima che siano trascorsi i tre mesi, non sembra che tale diritto possa sussistere anche per un deputato. Un progetto del governo respinto dalla Camera e riproposto da un deputato diventa una proposta d'iniziativa parlamentare, e cade quindi sotto la disposizione dell'art. 38 succitato.

973. Una importante discussione si sollevò nell'Assemblea nazionale sulla questione dell'applicazione del divieto relativo alle proposte di legge respinte. Il 12 febbraio 1875 l'Assemblea aveva ricusato di passare alla terza lettura di un progetto di legge che tendeva a fare eleggere il Senato a suffragio universale. Di fronte a tale decisione, gli on. Waddington e Vautrain avevano immediatamente presentate proposte per le quali i senatori sarebbero stati eletti da un suffragio assai limitato. Tali proposte erano state rinviate alla Commissione delle leggi costituzionali; il 15 febbraio l'on. Clapier aveva fatta una proposta della stessa natura, rinviata essa pure alla Commissione delle leggi costituzionali. L'indomani, l'ammiraglio Saisset pregò il presidente Buffet di spiegare all'Assemblea se l'articolo del regolamento che stabilisce un intervallo per la riproduzione delle proposte respinte era stato o no violato. Il Presidente rispose che nessun articolo del regolamento vietava di presentare *una proposta diversa da quella già respinta, tendente allo stesso scopo;* e richiamava un precedente verificatosi in occasione della discussione dell'imposta sulla rendita, il quale giustificava la sua interpretazione; ricordando come il presidente Grévy avesse in quella occasione dichiarato che dal momento che la proposta non era identica a

Digitized by Google

quella respinta, poteva essere regolarmente presentata, e *che il Presidente non era giudice della identità* (1). Concludeva, dichiarando che nel dubbio sarebbe spettato il giudizio all'Assemblea, sebbene, secondo il regolamento e lo stesso buon senso, *nulla vietava ad un deputato di presentare in qualunque tempo, sulla stessa materia di un progetto già respinto, un altro progetto diverso.*

§ 5. — *Del ritiro e della ripresa delle proposte.*

974. I regolamenti d'ambedue le Camere autorizzano gli autori d'una proposta a ritirarla, senza indicare la forma colla quale il ritiro deve seguire. Tale ritiro ha luogo talvolta in corso di seduta; più spesso gli autori scrivono una lettera al Presidente, la quale non viene comunicata all'Assemblea in corso di seduta, se essi manifestino tale desiderio, ed è soltanto trasmessa per copia alla Commissione, restando depositato l'originale negli archivi. Il Presidente dell'Assemblea nazionale e della Camera dei deputati si sono anzi spesso accontentati d'una dichiarazione verbale, registrata dal Segretariato generale della Presidenza.

975. Gli art. 80 del regolamento del Senato e **37** di quello della Camera dei deputati, dispongono che l'autore di una proposta può *sempre* ritirarla *anche quando sia aperta su di essa la discussione.* La giurisprudenza è ancora più larga del regolamento; ed ammette il diritto di ritirare una proposta *anche quando tutti gli articoli sieno approvati* e la Camera sia per votare il complesso (2).

976. Quando l'autore della proposta la ritira nel corso della discussione e nessun altro membro dichiari di riprenderla, la discussione è terminata, sebbene la Commissione abbia presentato un progetto affatto diverso (3). Se la proposta sia ripresa, la discussione continua (4); v'ha pertanto una importante differenza fra il ritiro dei progetti del Governo e quello delle proposte d'iniziativa parlamentare; il ritiro dei primi, toglie affatto alla Camera ogni cognizione degli stessi ed obbliga, in caso di ripresa, a ricominciare tutta la procedura, mentre il ritiro dei secondi ha tale effetto soltanto se la Camera col suo silenzio accetti il ritiro. L'intervento d'un solo deputato basta perchè la proposta sia mantenuta.

(1) Seduta 22 gennaio 1872.
(2) C. D. 19 marzo 1846.
(3) C. D. 15 marzo 1845.
(4) R. S., art. 80; R. C. D., art. 37.

Digitized by Google

CAPITOLO II.

DEGLI UFFICI

§ 1. — *Del numero e della composizione degli uffici.*

977. La divisione delle Assemblee in uffici per l'esame preventivo degli affari rimonta a tempi anteriori alla Rivoluzione; tale regola si trova già stabilita negli Stati Generali e per le Assemblee dei notabili sotto la Monarchia. Il 7 giugno 1789 l'Assemblea dei deputati del Terzo Stato stabilì di costituire venti uffici, di trenta membri ciascuno, per discutere, prima di metterli in deliberazione, tutti gli oggetti interessanti.

Quando il re ordinò la riunione dei tre ordini (27 giugno 1789) l'Assemblea trovandosi più numerosa creò trenta uffici di quaranta membri ciascuno. L'Assemblea legislativa, la quale non avea che 745 componenti, ridusse il numero degli uffici a 24; ogni ufficio avea 31 componenti, uno solo ne avea 32, alternativamente (1).

978. Il regolamento della Convenzione non parla di uffici; però il loro còmpito era stato ridotto a zero sotto la Convenzione, mentre i numerosi Comitati nominati direttamente dall'Assemblea assorbivano tutti gli affari. L'articolo 67 della Costituzione del 5 fruttidoro anno III, ammise soltanto in via di eccezione l'esame preventivo dei progetti in seno alle Commissioni; non sembrerebbe quindi che i due Consigli stabiliti nell'anno III fossero divisi in uffici. Sotto il Consolato e sotto l'Impero, il Corpo legislativo e il Tribunato non erano divisi in uffici. Fu indubbiamente in causa di questa lunga interruzione, che Luigi XVIII credette di dovere imporre alla Camera dei deputati l'obbligo costituzionale di deliberare preventivamente negli uffici, come dispose l'art. 45 della Carta del 1814; da quell'epoca in poi la divisione in uffici sussiste sempre.

979. Durante i primi anni della Restaurazione, la Camera dei Pari, composta di soli 154 membri, si divideva in sei uffici di 25 membri ciascuno. Nel 1827 il numero dei Pari venne portato a 334, e, con risoluzione dell'8 febbraio 1828, la Camera Alta stabilì sette uffici di 48 membri ciascuno. Dal 1815 al 1830 il numero dei componenti la Camera dei deputati variò da 258 a 430; gli uffici della Camera elettiva furono costantemente nove, di 28 a 48 membri ciascuno.

(1) R. 18 ottobre 1791, cap. VI, art. 1.

Digitized by Google

Sotto la Monarchia di luglio, il numero dei Pari non superò i 316, e quello degli uffici restò fissato a sette. La Camera dei deputati, composta di 459 membri, mantenne egualmente nove uffici di 51 membri ciascuno.

980. L'Assemblea costituente del 1848 avea 900 membri; i suoi uffici dapprima in numero di diciotto, con 50 membri ciascuno, vennero in seguito alla risoluzione 13 maggio 1848 ridotti a quindici, con 60 membri. L'Assemblea legislativa del 1849, composta di 750 rappresentanti, ebbe quindici uffici con 50 membri ciascuno.

981. Sotto il secondo Impero, i senatori erano 165 circa, e si ripartivano in cinque uffici di 33 membri. Il numero dei deputati al Corpo legislativo si elevò in seguito da 261 a 292, onde il numero degli uffici che prima era di sette, con 37 o 38 membri ciascuno venne portato a nove, con 31 a 32 membri.

982. L'Assemblea nazionale del 1871 era composta dapprima di 768 rappresentanti; la perdita dell'Alsazia e della Lorena li ridusse a 738. Adottando il regolamento della legislativa del 1849, si divise in quindici uffici, che avevano prima 51 componenti, poi 49.

983. Il Senato attuale conta 300 membri; a termini dell'art. 11 del suo regolamento si divide in nove uffici, i tre primi con 34 membri, gli altri sei con 33.

La Camera dei deputati è composta di 533 membri; l'art. 3 del suo regolamento li divide in undici uffici; i cinque primi con 49 membri, gli altri con 48.

984. Per consuetudine, tutti i deputati anche non convalidati figurano sulla lista pel sorteggio degli uffici dal giorno in cui i documenti riguardanti la loro elezione sono pervenuti al Segretariato generale della Presidenza.

Il 20 febbraio 1879 non venne inscritto sulla detta lista il nome di Blanqui, eletto dalla prima circoscrizione di Bordeaux, sebbene privo dei diritti politici. Avendo l'on. Baudry d'Asson chiesto spiegazioni in proposito, il presidente Gambetta rispose, che essendovi questione sulla elezione, la Presidenza non voleva in alcun modo pregiudicarla, inscrivendo il nome di Blanqui fra quelli che partecipavano ai lavori interni della Camera.

L'on. Talandier, richiamandosi al regolamento, sostenne che la questione della validità dell'elezione non sarebbe stata in alcun modo pregiudicata dall'iscrizione del nome di Blanqui. Il presidente Gambetta giustificò

Digitized by Google

la condotta del Governo, osservando come si sarebbe creato un nuovo precedente non inviando i documenti dell'elezione all'ufficio; poichè in quel caso, fino a prova contraria, si sarebbe ritenuta come valida l'elezione, mentre invece intendeva mantenere intatta la sovranità della Camera. L'on. Talandier dichiarò allora che avrebbe proposta una modificazione formale dell'art. 3 del regolamento, ma l'incidente non ebbe seguito.

§ 2. — *Della costituzione degli uffici.*

985. Gli uffici non vennero sempre estratti a sorte, come attualmente. Sotto la prima Costituente erano formati in base alla lista alfabetica con una procedura abbastanza complicata (1). L'art. 57 del regolamento della Camera dei deputati della Restaurazione introdusse l'estrazione a sorte, mantenuta fino al 1841. Il decreto del 1° maggio 1848 del Governo provvisorio stabilì che gli uffici della seconda Costituente fossero formati seguendo la lista alfabetica dei dipartimenti. L'art. 17 del regolamento ristabilì l'estrazione a sorte, che venne sempre mantenuta dappoi.

986. Il sorteggio degli uffici si fece per molto tempo a mezzo di schede portanti il nome dei singoli deputati, estratte dal Presidente: un usciere proclamava i nomi ad alta voce, operazione abbastanza lunga. Nel 1876 l'on. Tamisier, senatore, inventò un apparecchio meccanico che permette di ripartire istantaneamente i membri per ogni ufficio. Quest'apparecchio consiste in una specie di grande tavola forata e divisa in tanti scompartimenti quanti sono gli uffici; su di essa vengono versate le pallottole contenute in un'urna e portanti ciascuna il nome d'un senatore, le quali scorrono a caso in numero determinato entro ciascun scompartimento. Su domanda dell'on. Scheurer-Kestner, il Senato incaricò la presidenza d'esaminare se era il caso di adottare l'apparecchio dell'on. Tamisier, e, essendone stato favorevole l'avviso, il Senato procedette per la prima volta all'estrazione degli uffici col nuovo sistema nella seduta 30 ottobre 1876.

987. Nella riunione del 16 marzo 1877 la Presidenza della Camera dei deputati deliberò a sua volta sulla convenienza di introdurre anche

(1) « Gli uffici saranno composti secondo l'ordine alfabetico della lista prendendo il primo, il trentanuesimo, il sessantunesimo e così di seguito. Essi saranno rinnovati ogni mese in modo che gli stessi deputati non si trovino più uniti.

« A tale effetto il primo della lista sarà col trentaduesimo, col sessantaquattresimo, col centosedicesimo, di guisa che ad ogni rinnovamento il secondo sia portato indietro d'un numero; e da lui al terzo, quarto, ecc., fino al trenta, si conteranno tanti deputati quanti ne saranno stati contati dal primo al secondo. Tale lavoro verrà eseguito dai Segretari che lo terranno sempre pronto pel giorno del rinnovamento degli uffici » (R. 29 luglio 1789, cap. VI).

Digitized by Google

alla Camera l'estrazione a sorte meccanica. Una Sottocommissione della Presidenza, composta degli on. conte de Durfort de Civrac, Vicepresidente, colonnello Denfert-Rochereau, Questore, e Clémenceau, Segretario, venne incaricata di studiare un apparecchio perfezionato dell'on. Tamisier (1). La Presidenza, sentita la relazione del colonnello Denfert, nella sua riunione del 23 marzo 1877, ne approvò le conclusioni per adottarlo. L'apparecchio Tamisier funzionò per la prima volta nella seduta del 1° maggio 1877, e serve ancora per la estrazione degli uffici.

988. Il sorteggio degli uffici si fa in seduta pubblica, ed è in antecedenza indicato nell'ordine del giorno (2). Può seguire anche senza essere messo nell'ordine del giorno; ma in tal caso il Presidente chiede alla Camera il consenso di riparare all'omissione.

989. Anticamente i risultati delle estrazioni a sorte degli uffici erano soltanto inscritti nell'ordine del giorno; dietro dimanda dell'on. Mazeau, il 10 giugno 1876, il Senato decise che per l'avvenire sarebbero anche pubblicati nel « Journal Officiel » in calce al resoconto *in extenso*. La stessa procedura venne osservata dopo il 10 luglio 1871 dalla Camera dei deputati.

990. Se nell'intervallo dell'estrazione a sorte degli uffizi avvengano elezioni parziali, il Presidente fa inscrivere i nomi dei nuovi eletti sulle liste degli uffici meno numerosi; tale iscrizione può aver luogo soltanto dopo che sieno stati ricevuti i verbali delle elezioni dal Segretario generale della Presidenza.

991. Il deputato nuovamente eletto dopo che la sua prima elezione è stata annullata non può riprendere il suo posto nell'ufficio di cui faceva parte prima dell'annullamento. Tale principio non fu mai oggetto di discussione pubblica (3), ma venne costantemente applicato da tutte le Assemblee. In fatto, il deputato colla rielezione riceve un mandato affatto nuovo, mentre l'antico è stato dichiarato nullo dalla Camera. Tale teoria, già stabilita da antichi precedenti, venne confermata nella seduta della Camera dei deputati del 18 febbraio 1879.

(1) L'apparecchio adoperato alla Camera dei deputati non è molto diverso da quello del Senato: le pallottole portanti il nome dei singoli deputati non sono versate su di una tavola, sibbene in una scatola divisa in undici scompartimenti; ogni scompartimento rappresenta un ufficio e si compone di quattro tubi nei quali le pallottole vanno a collocarsi.

(2) A. N. 30 dicembre 1848; C. L. 14 marzo 1853, 26 gennaio 1855, 26 aprile 1862.

(3) Una questione analoga si è fatta in seduta pubblica; e venne deciso che un deputato dimissionario non entra di pien diritto, se venga rieletto, nella Commissione della quale faceva parte (C. D. 20 gennaio 1848).

Digitized by Google

§ 3. — *Durata dei poteri degli uffici.*

992. Il sorteggio degli uffici è la prima operazione alla quale deve procedere un'Assemblea nuovamente eletta o da poco tempo riunita. Nel caso di una nuova legislatura, l'art. 3 del regolamento della Camera dei deputati stabilisce che l'estrazione avvenga dopo l'elezione e l'insediamento del Presidente provvisorio. Sul principio d'una sessione ordinaria, il sorteggio ha luogo nelle due Camere dopo che è insediata la Presidenza di anzianità; all'aprirsi di una sessione straordinaria o alla ripresa delle sedute, dopo una proroga, il Presidente procede al sorteggio subito dopo aver dichiarata aperta la seduta.

993. Per quanto si riferisce alla durata dei poteri degli uffici così costituiti, le disposizioni dei vari regolamenti sono identiche fino dal 1789; e prescrivono tutti il rinnovamento mensile, tranne quello della Legislativa del 1791 che lo stabiliva ad ogni tre mesi. L'art. 11 del regolamento del Senato e il 12 di quello della Camera dei deputati consacrano il principio del rinnovamento mensile.

994. Sotto il regime delle Assemblee dal 1848 al 1851 si cercò di fare coincidere il rinnovamento degli uffici con la scadenza dell'ultimo o del primo giorno del mese, e per giungere a questo risultato si abbreviò talvolta la durata dei poteri degli uffici. Così gli uffici della Costituente estratti nell'8 giugno 1848 vennero rinnovati il 30 giugno, ed in seguito il rinnovamento ebbe luogo al fine d'ogni mese.

Gli uffizi della Legislativa costituiti l'11 novembre 1850 vennero nuovamente estratti il 2 dicembre successivo. Le Camere della Monarchia rinnovarono i loro uffici dopo un intero mese di funzioni, prendendo per punto di partenza la data dell'ultima rinnovazione. Il Corpo legislativo del secondo Impero e l'Assemblea del 1871 seguirono la stessa tradizione (1); così si procede anche attualmente.

995. Dopo una proroga, gli uffici debbono essere rinnovati, sebbene i loro poteri non siano ancora spirati al momento in cui la proroga ha cominciato (2).

(1) Tuttavia questo procedimento determinò un reclamo nella seduta del Corpo legislativo del 19 febbraio 1868. Gli on. Ernesto Picard e Giulio Simon sostennero che la durata dei poteri degli uffici dovea decorrere, non dalla data dell'ultimo rinnovamento, *ma da quella del primo sorteggio.*

(2) Così, nella Legislativa del 1849, gli uffici erano stati sorteggiati il 1° agosto 1850, l'Assemblea si era prorogata l'11 agosto e gli uffici furono nondi-

Digitized by Google

996. Il termine d'un mese assegnato dal regolamento ai poteri degli uffici non è assoluto, e la Camera può prolungarne la durata (1). Tale proroga può anche esser tacita; alla fine della sessione della Camera dei deputati del 1846 l'ultima estrazione aveva avuto luogo il 28 maggio; e non vi fu rinnovamento, sebbene la sessione sia stata chiusa soltanto il 3 luglio.

997. Nei casi d'urgenza, la Camera può stabilire all'aprirsi d'una sessione che gli uffici sorteggiati alla fine della precedente sessione continuino a funzionare. Il Corpo legislativo procedette in tal modo, su proposta del suo Presidente, in sull'aprirsi della sessione straordinaria del 1870 (2). Per tutto il corso di quella sessione, che durò quasi un mese (dal 9 agosto al 4 settembre), gli uffici sorteggiati prima della chiusura della sessione ordinaria del 1870 non cessarono dalle loro funzioni.

998. Gli uffici scaduti non divengono assolutamente incompetenti. Se debbasi procedere alla nomina d'una Commissione *immediatamente* dopo il rinnovamento degli uffici e prima della loro organizzazione, questa nomina può essere affidata agli uffici precedenti (3).

999. Se abbiasi a provvedere a vacanze sopravvenute in una Commissione in seguito a morte, dimissioni od altro, sono competenti e devono essere convocati gli uffici a mezzo dei quali i commissari defunti o dimissionari erano stati nominati. Tale giurisprudenza, oggi costantemente seguita, non si stabilì che dopo molto tempo.

Sul principio della Monarchia di luglio si usava convocare gli uffici in funzione al momento in cui si dovea provvedere alle vacanze (4). Nella

meno sorteggiati alla ripresa dei lavori l'11 novembre. Al Corpo legislativo, gli uffici erano stati sorteggiati il 28 novembre 1857, all'aprirsi della sessione del 1857; la sessione essendo stata prorogata il 3 dicembre 1857, gli uffici vennero di nuovo sorteggiati il 19 gennaio 1858. Nel 1869 all'aprirsi della sessione straordinaria gli uffici erano stati sorteggiati il 28 giugno; la sessione fu prorogata il 13 luglio, e gli uffici vennero rinnovati il 30 novembre successivo, alla ripresa dei lavori.

L'Assemblea nazionale del 1871, il Senato e la Camera dei deputati procedettero allo stesso modo: 24 agosto 1871, sorteggio degli uffici; 17 settembre, proroga; 4 dicembre, ripresa dei lavori e rinnovamento degli uffici; 9 marzo 1874, sorteggio degli uffici; 28 marzo, proroga; 12 maggio, ripresa dei lavori e sorteggio degli uffici; 5 marzo 1875, sorteggio degli uffici; 20 marzo, proroga; 11 maggio, ripresa dei lavori e sorteggio degli uffici. — 1° maggio 1877, sorteggio degli uffici al Senato e alla Camera dei deputati; 18 maggio, aggiornamento delle due Camere; 16 giugno, ripresa dei lavori e sorteggio degli uffici delle due Camere.

(1) A. N. 20 marzo 1871; 23 luglio 1872; S. 10 agosto 1876.

(2) C. L. 9 agosto 1870.

(3) C. L. 2 giugno 1856.

(4) Nel 24 febbraio 1836 il Presidente aveva annunziato alla Camera dei deputati che gli uffici 1°, 8° e 7° erano convocati allo scopo di eleggere i commissari

Digitized by Google

seduta della Camera dei deputati del 4 marzo 1840, tale procedura venne a ragione criticata; e si fece notare come annettere il diritto di elezione al numero dell'ufficio e non già ai membri che aveano fatta la primitiva elezione, equivaleva ad escludere una parte della Camera dal diritto, che le dà il regolamento, di nominare le Commissioni, e a dare ad un'altra parte una doppia rappresentanza, in assoluta contraddizione con lo spirito del regolamento.

In ordine a tali osservazioni, la Camera stabilì che gli uffici sarebbero stati convocati giusta la loro primitiva composizione. Tale precedente venne implicitamente confermato dalle Assemblee del 1848 e 1849, i presidenti delle quali convocarono sempre i vecchi uffici quando si trattò di provvedere alle vacanze sopravvenute nelle Commissioni; e venne esplicitamente confermato dal Corpo legislativo nella seduta del 28 marzo 1860, nella quale l'on. Morny, Presidente, dichiarò, in seguito a reclamo di vari deputati, che quando una Commissione, per una causa qualunque, perde uno dei suoi componenti, l'ufficio che lo aveva eletto, fosse anche in una precedente sessione, è nuovamente convocato per la scelta del commissario mancante. Questa procedura, assolutamente conforme al regolamento ed alla logica, è costantemente applicata al Senato ed alla Camera dei deputati.

§ 4. — *Convocazione degli uffici.*

1000. Nei casi d'urgenza, gli uffici si riuniscono nel giorno successivo a quello in cui sono stati costituiti (1); la loro convocazione ed organizzazione può anche aver luogo *immediatamente* dopo il sorteggio (2); ma quando tale organizzazione non è indicata all'ordine del giorno, è più regolare attendere il giorno successivo (3). Ordinariamente si lasciano passare alcuni giorni tra l'estrazione a sorte e la convocazione, onde permettere ai deputati di studiare la lista dei colleghi coi quali il caso unisce, e di

pel bilancio, in sostituzione degli on. Sauzet, Passy e Pelet (della Lozère) divenuti Ministri. Si fece osservare come la nomina era stata fatta dagli uffici nel mese precedente, e convenisse quindi convocare gli uffici 1°, 8° e 7° di quell'epoca perchè procedessero alla sostituzione. Il Presidente rispose che tutti i precedenti della Camera erano contrari a tale proposta; che gli uffici non aveano mai prolungata la loro esistenza oltre il termine legale. La Camera consultata stabilì che provvedessero alla sostituzione gli uffici allora in esercizio. Tale stato di cose durò nelle varie legislature che si successero fino al 1840.

(1) A. N. 23 giugno, 24 luglio, 24 agosto e 4 dicembre 1871.

(2) A. N. 13 febbraio e 22 marzo 1871.

(3) Così gli uffici sorteggiati l'11 gennaio 1873 vennero organizzati soltanto il 14; gli uffici dell'11 febbraio 1873 vennero convocati pel 13; quelli dell'8 gennaio 1874 pel 12; quelli del 12 maggio 1874 pel 16; quelli del 10 maggio 1876 pel 16; quelli del 9 febbraio 1877 pel 15; quelli del 16 giugno 1877 pel 19.

Digitized by Google

concertarsi sulla scelta dei presidenti e segretari (1); tale procedura è specialmente seguìta se si preveda entro il mese la presentazione d'un progetto importante.

Da un incidente sollevato alla Camera dei deputati nel 24 gennaio 1879 risulta che gli uffici sono tenuti a deliberare nella città in cui la Camera ha la sua sede legale, anche se questa non fosse la capitale dello Stato.

1001. Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 28 dicembre 1871 si elevò una difficoltà sulla convocazione degli uffici; parecchi deputati fecero notare come, essendo tale convocazione ordinata in fine di seduta, un gran numero di deputati erano assenti e non prevenuti; donde vuoti sconvenienti negli uffici e maggioranze incomplete. Il presidente Grévy propose di fissare tre giorni per settimana per la riunione degli uffici, e la sua proposta venne adottata. L'Assemblea decise che le convocazioni normali degli uffici avrebbero luogo soltanto nei giorni di martedì, giovedì e sabato, salvo, ben inteso, i casi d'urgenza. La Camera dei deputati conservò la medesima consuetudine.

1002. L'art. 12 del regolamento del Senato e l'art. 13 di quello della Camera dei deputati esigono che gli uffici si conformino per l'ordine dei loro lavori, *agli ordini del giorno stabiliti dalla Camera*. Da ciò non si potrebbe dedurre che i presidenti degli uffici non abbiano il diritto di convocarli per l'esame degli affari pendenti; quando un progetto di legge è sottoposto all'esame degli uffici, quelli che non hanno nominati i propri commissari nel giorno della prima riunione si aggiornano e vengono quindi convocati direttamente dai loro presidenti rispettivi, non ostante una decisione della Camera contraria alla convocazione generale degli uffici.

Sul finire della seduta del 5 marzo 1873 l'Assemblea nazionale avea deciso che l'indomani non dovesse aver luogo la riunione *generale* degli uffici. Ma i trattati di commercio erano stati rinviati all'esame degli uffici da otto giorni, e due soltanto fra essi ne aveano terminato l'esame, mentre gli altri si erano aggiornati. I presidenti degli uffici 7° ed 8°, usando del loro diritto, fecero convocare i rispettivi uffici pel 6 marzo. Nella seduta del 6 marzo l'on. Pouyer Quertier pretese che la convocazione fosse stata irregolare, e l'on. Raoul Duval dimandò l'annullamento delle nomine fatte dagli uffici 7° ed 8°; fondandosi ambedue sul fatto che l'Assemblea avea rifiutato di convocare gli uffici, e sulla disposizione dell'art. 10 del regolamento, concepito allora nei termini stessi degli articoli 12 e 13 succitati. Il presidente Grévy fece notare che doveasi far distinzione fra convocazioni

(1) C. D. 7 novembre 1877.

Digitized by Google

generali indette dall'Assemblea e convocazioni *speciali* fatte dal Presidente di ciascun ufficio quando non ne fossero ultimati i lavori:

Ieri, in fine di seduta, mentre regolavasi l'ordine del giorno, io ho domandato all'Assemblea se trovasse conveniente di riunire gli uffici stamane, ed intendeva parlare di riunione *generale*, all'ordine del giorno della quale non avrei portato ciò che vi fosse stato posto anteriormente. Senza dubbio in tale riunione gli uffici che non avessero ultimato l'esame del trattato di commercio avrebbero potuto terminarlo, *ma siccome si trattava di questione loro rinviata con ordine del giorno anteriore*, io non poteva ritornarci sopra.

Di conformità alla dottrina del Presidente, le nomine contestate furono tenute valide.

1003. Nelle antiche Assemblee, quando dovevasi convocare un ufficio isolatamente, se ne preveniva ciascun membro nella seduta stessa a mezzo d'un usciere. Tale procedura era viziosa e aveva per effetto frequenti omissioni e reclami (1), onde venne abbandonata, ed oggidì le convocazioni sono fatte con lettere. Il deputato che non ha assistito alla riunione del suo ufficio per non avere ricevuta la lettera di convocazione può dichiararlo alla tribuna, onde stabilire le cause della sua assenza, e il suo reclamo viene inserito a processo verbale (2).

§ 5. — *Organizzazione e operazioni degli uffici.*

1004. Gli uffici di nuova formazione procedono anzitutto alla nomina di un Presidente e d'un Segretario; questa nomina ha luogo secondo le regole stabilite per l'elezione dei membri della Presidenza della Camera, vale a dire a scrutinio segreto (3), e a maggioranza assoluta di voti. Dopo due scrutini, vi è ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto maggiori voti nel secondo, ed in caso di parità rimane eletto il più anziano (4).

1005. L'art. 12 del regolamento della Camera dei deputati stabilì un *quorum* per gli uffici, i quali non possono procedere a nessuna votazione se non sia presente il *terzo almeno* dei loro componenti.

Gli uffici del Senato non hanno *quorum;* perciò torna loro applicabile l'antica giurisprudenza e possono votare anche quando la maggioranza dei loro componenti non sia presente.

1006. La Camera sola può determinare gli ordini del giorno degli uffici. Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 3 luglio 1873 il presidente Buffet

(1) C. D. 19 aprile 1841.
(2) A. N. 24 maggio 1875.
(3) R. S., art. 59; R. C. D., art. 89.
(4) R. S., art. 11; R. C. D., art. 12; vedi n° 832.

Digitized by Google

diede in proposito alcune spiegazioni, secondo le quali l'art. 61 del regolamento, pure disponendo che le proposte sieno trasmesse agli uffici dal Presidente per essere discusse giusta il regolamento, deve tuttavia interpretarsi subordinatamente alla disposizione dell'art. 10, in forza del quale gli uffici sono tenuti a conformarsi per l'ordine dei loro lavori agli ordini del giorno stabiliti dall'Assemblea; onde a questa soltanto spetta regolare l'ordine del giorno degli uffici. Il diritto del Presidente di *proporre* all'Assemblea la fissazione dell'ordine del giorno trova un limite nel voto presunto od espresso della Camera. Avendo la Camera sola il diritto di fissare l'ordine del giorno degli uffici, il Presidente non potrebbe ritardare ad arbitrio la convocazione degli uffici, nemmeno in causa dei funerali d'un Ministro (1).

Gli uffici devono conformarsi nei loro lavori agli ordini del giorno determinati dalla Camera (2). Il regolamento del Senato dispone che ogni ufficio discute separatamente le questioni rinviate al suo esame; sebbene quello della Camera dei deputati serbi il silenzio, pure è certo che lo stesso principio è applicabile alla Camera; gli uffici non possono riunirsi per deliberare, essendo stati istituiti precisamente per discutere separatamente.

1007. A termini dell'art. 14 del regolamento della Camera dei deputati non può aprirsi la discussione negli uffici, tranne il caso d'urgenza dichiarata, se non ventiquattro ore dopo la distribuzione dei progetti di legge e delle altre proposte. L'art. 13 del regolamento del Senato è concepito negli stessi termini; soltanto è un po' più formale poichè usa le parole « ventiquattro ore *almeno* ».

Ambidue i regolamenti non richiedono la distribuzione che per l'*apertura* della discussione; perciò non è necessario che i progetti o le proposte di legge sieno distribuiti al momento in cui la Camera determina l'ordine del giorno dei suoi uffici, ma basta che la distribuzione avvenga ventiquattro ore prima del giorno fissato per la riunione degli uffici (3).

Il Presidente invia agli uffici tutti i documenti relativi agli affari che debbono esservi discussi (4).

1008. In ambedue le Camere, gli uffici sono obbligati a tenere i processi verbali delle loro deliberazioni ed a far constare in essi i nomi dei presenti. Questi processi verbali devono essere depositati negli archivi (5).

(1) S. 15 maggio 1876.
(2) R. S., art. 12; R. C. D., art. 13.
(3) C. D. 23 febbraio 1842.
(4) Dopo la nomina dei commissari, questi documenti debbono essere trasmessi alla Commissione e quindi depositati negli archivi (R. S. art. 24 e 25; R. C. D., art. 28).
(5) R. S., art. 12; R. C. D., art. 13 e 28.

Digitized by Google

1009. Dopo aver deliberato sui progetti rinviati al suo esame, ogni ufficio nomina un commissario nelle forme determinate per la nomina dei suoi presidenti e segretari (1).

I regolamenti delle due Camere, indicando in termini precisi come debba aver luogo lo scrutinio per la nomina dei commissari, hanno evitato la difficoltà altre volte elevatasi sulla questione se il ballottaggio sia applicabile all'elezione dei membri delle Commissioni (2). Il ballottaggio è necessariamente applicabile. Sembra pure che gli scrutini non possano essere *simultanei* quando più progetti distinti sieno stati rinviati all'esame degli uffici; invero gli uffici procedono alle loro nomine nelle forme adottate dalla Camera stessa per la elezione della sua Presidenza; ora per evitare i facili errori, la Camera non apre mai uno scrutinio prima che il precedente sia chiuso (3).

Gli uffici regolano da sè i loro lavori in relazione all'ordine del giorno fissato dalla Camera. Tuttavia la Camera, se lo credesse opportuno, potrebbe fissare un'ora comune a tutti gli uffici per l'apertura e chiusura dei loro scrutini (4). Gli uffici possono essere chiamati, quando così decida l'Assemblea, a nominare parecchi commissari per l'esame d'uno stesso progetto di legge (5).

Quando un ufficio ha da nominare un solo commissario e per errore ne designa due, quello dei due che ebbe minori voti dà le sue dimissioni, e nel caso di parità di voti supplisce l'accordo o l'anzianità (6).

1010. Gli uffici debbono evidentemente scegliere i loro commissari nel proprio seno. Tuttavia il 12 gennaio 1850, nell'Assemblea legislativa, il terzo ufficio chiamato ad eleggere un commissario in sostituzione dell'onorevole D'Hautpoul nominato Ministro, scelse l'on. Valette (del Giura) il quale non solo non faceva parte dell'ufficio, ma non era nemmeno membro dell'Assemblea quando erano stati estratti gli uffici nel maggio del 1849. Il 7 giugno 1862 gli uffici del Corpo legislativo dovevano eleggere una Commissione per l'esame d'un progetto di spese supplementari; l'on. marchese d'Andelarre, che facea parte dell'ufficio secondo, entrò *per errore* nel terzo, vi prese la parola e fu eletto commissario. Tale irregolarità non fu conosciuta che in seguito alla relazione della Commissione. Non v'era più alcun

(1) R. S., art. 14; R. C. D., art. 15.
(2) A. N. 22 gennaio 1874.
(3) Nell'Assemblea legislativa del 1849 vennero simultaneamente aperti due scrutini in un ufficio per la nomina di due commissari.
(4) S. 30 novembre 1877.
(5) R. S., art. 14; R. C. D., art. 16.
(6) S. 8 aprile 1876.

Digitized by Google

interesse di convocare il terzo ufficio per eleggere un nuovo commissario e le cose vennero lasciate come stavano.

1011. Può pertanto farsi questione se il principio che un ufficio debba eleggere i suoi commissari nel proprio seno sia rigorosamente applicabile al caso in cui l'elezione si faccia a scrutinio di lista generale; nel fatto il sistema dell'elezione isolata in ciascun ufficio è più frequentemente usato, ma in caso di rinvio d'un progetto di legge o d'una proposta all'esame degli uffici, ciascuna Camera può decidere sulla domanda dei suoi membri che la nomina dei commissari sia fatta a scrutinio di lista negli uffici. Il regolamento del Senato esige che tale decisione sia presa per *alzata e seduta;* lo scrutinio pubblico non può dunque essere chiesto in tale materia al Senato, ma può esserlo alla Camera dei deputati. Quando sia ordinata la elezione a scrutinio di lista, la procedura è l'identica per ambedue le Camere; gli scrutini sono aperti e si fa lo spoglio in ciascun ufficio giusta le norme stabilite per l'elezione dei membri della presidenza; la verificazione generale è fatta dall'ufficio primo e trasmessa al Presidente della Camera, la quale ne proclama il risultato (1).

Una irregolarità simile fu esaminata nella riunione tenuta dalla presidenza della Camera dei deputati il 20 febbraio 1879. In fine di quella seduta, il presidente Gambetta avvertì come un deputato che faceva parte dell'ufficio nono fosse stato eletto commissario dal quinto, ed aggiunse:

Il fatto stesso si è già verificato sotto altra forma due volte, ma fino ad ora la Camera non venne mai chiamata a pronunciarsi sulla questione. Io credo che, quando non si tratti di elezione a scrutinio di lista, il Commissario da nominarsi da un ufficio debba essere sempre scelto fra i componenti l'ufficio stesso.

La teoria del Presidente venne approvata dalla Camera, e venne deciso che l'ufficio quinto sarebbe stato convocato nuovamente per la elezione di un altro commissario.

1012. Non avendo il regolamento del Senato stabilito *quorum* per gli uffici, come fece il regolamento della Camera, giova notare che l'elezione a scrutinio di lista generale non può esser valida se non siasi raggiunto il *quorum* richiesto dall'art. 60 del regolamento del Senato (2).

Per la nomina d'una Commissione a scrutinio di lista negli uffici è necessario che la Camera tenga una seduta pubblica, perchè il Presidente possa proclamare i risultati delle operazioni degli uffici; se non sia pronta alcuna relazione, si porta semplicemente all'ordine del giorno: « seduta pubblica per la proclamazione del risultato dello scrutinio » (3).

(1) R. S., art. 19; R. C. D., art. 17.
(2) A. N. 25 luglio 1848.
(3) S. 29 novembre 1877.

Digitized by Google

1013. La Camera non ha diritto di annullare le elezioni regolarmente fatte dagli uffici (1). Tuttavia, se accada che una elezione regolare non sia legalmente valida, la Camera può essere chiamata a giudicarne.

Tutti i regolamenti hanno limitato il numero delle Commissioni delle quali un deputato può far parte; si è voluto per tal modo impedire il cumulo eccessivo di mandati diversi in una sola persona, per quanto sperimentata. Il lavoro delle Commissioni assorbe per vero maggior tempo che quello delle sedute, ed esige ricerche e studi preparatorî, onde è ovvio comprendere che una sola persona non può contemporaneamente far parte di molte Commissioni. Il regolamento del Senato (articolo 15, § 1-2) così si esprime:

Nessun senatore che faccia parte di due Commissioni che non siano quelle di contabilità o pei congedi, può essere chiamato a far parte di una terza, fino a che una delle due prime non abbia nominato il suo relatore.

Tale divieto non è applicabile alle Commissioni per l'esame d'un progetto o proposta di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza.

Il regolamento della Camera dei deputati (art. 27, § 1-2) dispone:

Nessun deputato che faccia parte di due Commissioni diverse da quelle incaricate dell'esame dei progetti d'interesse locale, e da quelle di contabilità o pei congedi, può essere chiamato a far parte d'una terza Commissione, finchè l'una delle due prime non abbia nominato il suo relatore. I membri della Commissione del bilancio non possono far parte di alcun'altra Commissione, finchè non siano nominati i relatori su le entrate e le spese dei vari ministeri.

1014. Le eccezioni ammesse dai regolamenti non possono estendersi per analogia; sebbene sieno comprese nell'eccezione due Commissioni *mensili* alla Camera ed una *mensile* al Senato, non potrebbe dirsi che *tutte* le Commissioni mensili godano dello stesso beneficio; ad esempio il mandato di membro della Commissione d'iniziativa — Commissione che non è eccettuata nè dall'uno nè dall'altro dei regolamenti — rende ineleggibili i senatori e i deputati che facciano già parte d'un'altra Commissione (2).

I lavori delle Commissioni mensili si estendono talvolta al di là del mese durante il quale possono essere incaricate di nuovi lavori; quando però sono state sostituite, vengono considerate come se avessero già presentata la loro relazione, e il fatto di esserne membro non costituisce una causa d'ineleggibilità (3).

1015. Nelle due Camere, ogni membro eletto commissario è tenuto a dichiarare alla Presidenza se, a termini del regolamento, può accettare il

(1) S. 15 maggio 1875.
(2) C. L. 11 marzo 1870; S. 23 giugno 1876.
(3) S. 11 luglio 1876.

Digitized by Google

nuovo incarico, affinchè in caso negativo venga immediatamente provveduto alla sua sostituzione (1).

L'applicazione di tale regola riesce abbastanza difficile in pratica; venne parecchie volte constatato in tutte le Assemblee che molti membri facevano parte di tre, di quattro, di cinque e perfino di sette ed otto Commissioni. Tale inconveniente venne spesse volte deplorato.

Nella seduta della Legislativa del 7 marzo 1850, l'on. Sautayra espose come il suo ufficio avesse nominato nella vigilia un commissario che faceva già parte di due Commissioni; scioltosi l'ufficio, si era invitato il commissario a rassegnare il suo nuovo mandato ed egli avea consentito. Ma il presidente Dupin, informato del fatto, aveva dichiarato non necessaria la dimissione, perchè il divieto del regolamento non era più applicabile, essendo caduto in dissuetudine. L'on. Sautayra rilevò tale apprezzamento notando come se il regolamento era ineseguibile dovesse modificarsi, in ogni altro caso osservarsi anche dal Presidente, onde proponeva all'Assemblea d'invitare il Presidente alla stretta e testuale osservanza del regolamento. Il vicepresidente Benoist-d'Azy, che occupava il seggio in assenza dell'on. Dupin, rispose facendo notare come il numero delle Commissioni e dei loro componenti in certi casi non permettesse assolutamente di osservare il regolamento. Così, su proposta di parecchi deputati, venne votato l'ordine del giorno, sulla proposta Sautayra.

Similmente nel marzo 1877 la Camera dei deputati aveva in esercizio moltissime Commissioni, ond'era divenuto materialmente impossibile tenersi negli stretti limiti imposti dal regolamento. Vari deputati rilevarono l'inosservanza del regolamento ed il presidente Grévy nella seduta del 1° marzo 1877 si espresse nei seguenti termini:

Mi sono pervenuti vari reclami da parte di parecchi colleghi per l'inesecuzione dell'art. 27 del regolamento. Io non posso che raccomandare espressamente agli on. Presidenti degli uffici di conformarsi all'ultima disposizione dell'articolo stesso, ed esigere dai Commissari eletti, la dichiarazione formale che sono in grado di accettare la missione loro affidata, vale a dire che non fanno già parte di due Commissioni.

Essendosi detto da qualcuno che l'art. 27 era stato sempre violato, il Presidente invitava i reclamanti ad appellarsi alla Camera.

Da tutto ciò risulta che il Presidente può *invitare* i Presidenti degli uffici all'osservanza dell'art. 27 del regolamento, ma che la sola Camera può dare una *sanzione* a quell'articolo, ordinando una nuova convocazione degli uffici che abbiano fatto elezioni irregolari.

1016. Così la sola Camera decise se un deputato, membro di due Commissioni, possa farsi nominare membro di una terza, dando *poscia* le sue dimissioni da una delle due prime.

(1) R. S., art. 15, § 3; R. C. D., art. 27, § 3; vedi n° 1024.

Digitized by Google

Nella seduta del 15 febbraio 1837, sulla domanda dello stesso presidente on. Dupin, la Camera, in tale caso, ordinò la convocazione dell'ufficio che aveva fatta la terza elezione, perchè avesse a procedere regolarmente alla nomina d'un commissario eleggibile.

Nel 1861, due deputati al Corpo legislativo che si erano trovati a far parte di tre Commissioni diverse, avevano voluto regolarizzare la loro posizione, abbandonando uno dei mandati ricevuti. Essendo stati convocati gli uffici che li avevano nominati per una nuova elezione, uno di essi elesse un nuovo commissario, l'altro confermò il primo. In presenza di tale diversa condotta, l'onor. Lebreton, Presidente della Commissione dei conti, chiedeva, a nome della Commissione stessa, l'intervento dell'Assemblea. Il presidente Morny rispose esser ben vero che per lo passato i deputati che volevano far parte di una terza Commissione davano le loro dimissioni da una delle Commissioni precedenti, talvolta *prima*, tale altra *dopo* la nomina; ma che lo spirito del regolamento non permetteva di far parte simultaneamente di tre Commissioni. Il regolamento, egli aggiungeva, dice soltanto che non si potrà entrare in una terza Commissione se prima una delle due prime non abbia presentata la sua relazione; *sarebbe strano che un deputato si facesse nominare membro di una Commissione e poscia desse la sua dimissione ed obbligasse un ufficio a riunirsi di nuovo per nominare un'altro commissario e avesse a disorganizzare in tal modo una Commissione con la quale da lungo tempo ha lavorato;* ciò sarebbe contrario alla lettera e allo spirito del regolamento.

Sebbene i principii esposti dal Presidente fossero approvati dalla Camera, si lasciarono le cose come stavano, si riconobbe valida la dimissione di colui che era stato sostituito e si autorizzò l'altro a far parte di tre Commissioni.

Nel 1866 il Corpo legislativo si mostrò più rigoroso, deliberando nella seduta segreta del 19 febbraio che i deputati membri di due Commissioni non potevano dare le proprie dimissioni per essere eleggibili in una terza.

La stessa difficoltà si sollevò in Senato nel 1876 quando l'on. Hubert-Delisle, eletto membro della Commissione di finanza mentre faceva già parte di due altre Commissioni, diede la propria dimissione dall'una delle due prime per render valida la terza elezione. Nella seduta del 23 giugno il vicepresidente Audren de Kerdrel partecipò al Senato la dimissione dell'onorevole Hubert-Delisle aggiungendo che avrebbe convocato l'ufficio per supplire alla vacanza. L'on. Magnin, richiamandosi al regolamento, sostenne che la dimissione non bastava, e che era contrario al regolamento farsi eleggere membro di una terza Commissione rendendosi eleggibile col dimettersi da commissario di una delle due precedenti; onde chiedeva al Senato di non accettare la dimissione dell'onor. Hubert-Delisle, la quale per essere accettabile *avrebbe dovuto* esser data prima della elezione alla Commissione

Digitized by Google

di finanza. Avendo l'on. Delisle dichiarato di mantenere la propria dimissione, il Presidente disse che non poteva non accettarla e che quindi egli ridiveniva eleggibile; che l'ufficio competente sarebbe stato nuovamente convocato per la nomina d'un membro della Commissione di finanza, alla quale carica l'on. Delisle *ora, avendo regolato la sua posizione*, poteva aspirare.

Da ciò resta stabilito che la dimissione *posteriore* ad una terza elezione non può produrre alcun effetto, mentre la dimissione *anteriore* restituisce l'eleggibilità a colui che l'aveva perduta.

CAPITOLO III.

DELLE COMMISSIONI

§ 1. - *Preliminari storici.*

1017. Le prime Assemblee francesi non avevano Commissioni nel significato odierno della parola; esse affidavano a *Comitati* l'esame preventivo di ogni affare. Fra i Comitati e le Commissioni la differenza non è soltanto di nome; ad una Commissione è affidato l'esame di uno o più progetti determinati; un Comitato, invece, ha il mandato di studiare un complesso di questioni, sicchè ha attribuzioni mal definite. Perciò i Comitati diventano in breve tempo pericolosi per l'indipendenza di un'Assemblea e riescono spesse volte a dettar legge alla maggioranza.

1018. I Comitati della Costituente del 1789 erano nominati, come le attuali Commissioni, dagli uffici; tuttavia, prima della creazione dei dipartimenti, si nominavano talvolta per *generalità* (1). Due giorni dopo la sua costituzione, la « Camera dei Comuni » divenuta Assemblea nazionale, creò quattro *comitati di lavoro:* il « Comitato delle sussistenze » incaricato di ricercare *senza posa* le cause del caro dei grani e i mezzi onde alleviare la pubblica miseria; il « Comitato di verificazione e del contenzioso », il quale doveva esaminare i poteri non verificati o contestati; il « Comitato di redazione » col mandato di redigere le varie memorie ed indirizzi ordinati dall'Assemblea; e finalmente il « Comitato pel regola-

(1) La *generalità* era una circoscrizione amministrativa e finanziaria dell'antica Francia; la decisione della Costituente dell'11 luglio 1789 stabilì che il Comitato delle finanze sarebbe composto di 64 membri, dei quali 34 scelti dalle *generalità*, gli altri 30 dagli uffici.

Digitized by Google

mento », il quale doveva occuparsi di tutti i regolamenti necessari per il *buon* andamento degli affari dell'Assemblea (1). Il 6 luglio 1789 l'Assemblea decretò la formazione di un « Comitato costituzionale » al quale ordinò di cominciare i propri lavori *la sera stessa;* l'11 luglio nominò un « Comitato delle finanze »; il 28 luglio un « Comitato delle relazioni » (2) e un « Comitato d'informazioni » (3). L'11 settembre 1790 l'Assemblea creò un « Comitato delle monete » (4). La Costituente non tardò così ad avere trentun Comitati che abbracciavano tutti i rami dell'amministrazione e del governo. I pareri dei Comitati non potevano esser resi pubblici senza l'autorizzazione dell'Assemblea (5). Tuttavia i Comitati erano autorizzati a dare schiarimenti alle persone che loro ne facessero richiesta, senz'essere obbligati a riferirne all'Assemblea ma dopo averne conferito coi deputati del dipartimento e d'accordo con essi (6). I diversi Comitati potevano richiedere, dai depositi dei dipartimenti, da quelli delle Corti e da altri archivi pubblici, tutti i documenti che avessero creduto necessari ai loro lavori; i depositari dei documenti richiesti doveano rilasciarne copie autenticate, in carta bollata o no e senza spesa. Quando i Comitati avessero ritenuto necessario di vedere gli originali, nominavano commissari con facoltà di farseli presentare.

1019. Il sistema dei Comitati venne mantenuto dalla Legislativa: quest'Assemblea aveva ventun Comitati, composti, a seconda della loro importanza, di 48, 24, o 12 membri. La maggior parte dei Comitati era rinnovata per metà ogni trimestre. Per la loro formazione, si era fatto un quadro diviso in tante colonne quanti erano i Comitati; ogni membro dell'Assemblea doveva inscrivere il proprio nome nelle diverse colonne dei lavori ai quali voleva dedicarsi, senza però che la detta iscrizione potesse limitare

(1) Decisione 19 giugno 1789.

(2) Le memorie, reclami ed istanze che inondavano allora la Presidenza dell'Assemblea, l'esame delle quali in seduta pubblica faceva perdere un tempo prezioso, dovevano essere rinviate a questo Comitato, il quale ne riferiva in Assemblea generale, *nel caso che lo ritenesse opportuno.*

(3) Questo Comitato era incaricato di sentire e ricevere informazioni, avvisi e schiarimenti su tutti i progetti contrari alla sicurezza dello Stato e dei cittadini, e renderne conto all'Assemblea nazionale. Era il germe del Comitato di salute pubblica.

(4) Convien leggere il decreto che organizzò questo Comitato per farsi un'idea degli esagerati dettagli, onde l'Assemblea circondava i propri lavori.

« L'Assemblea nazionale decreta la costituzione nel suo seno di un Comitato di sette membri, specialmente incaricato di occuparsi di tutto ciò che si riferisce alla legislazione monetaria, al titolo, al peso delle monete e alla proporzione che dev'essere stabilita tra i loro valori rispettivi, *al raffinamento, fusione e commercio delle materie d'oro e d'argento,* ecc... ».

(5) Decisione 30 dicembre 1789.

(6) Decisione 5 febbraio 1790.

Digitized by Google

la scelta ai soli inscritti. I membri dei vari Comitati erano eletti negli uffici a scrutinio di lista e a maggioranza relativa; niuno poteva far parte di due Comitati; chi era eletto in più Comitati era tenuto ad optare (1).

1020. Dal 1792 al 1795, durante il lungo e terribile impero della Convenzione, i Comitati furono i veri depositari del potere esecutivo. Giova ricordare come il primo Comitato creato dalla Convenzione sia stato un « Comitato di guerra », composto di 24 membri, diviso in due sezioni di cui una era incaricata di quanto si riferiva alle armi. Il decreto che ordina la formazione di questo Comitato porta la data del 23 settembre 1792; la Convenzione si era riunita il 21; nessuna più eloquente prova del pericolo che correva la patria. Il gennaio 1793 venne organizzato un « Comitato di difesa generale », il quale dovea continuamente occuparsi, insieme coi Ministri, delle misure richieste dallo stato della frontiera; quando esso abbisognava della parola per riferire circa un affare, *il Presidente non poteva rifiutargliela.* Il « Comitato di salute pubblica » fu creato con decreto 7 aprile 1793; esso era composto di nove membri e doveva deliberare in *segreto* (2); avea l'incarico di sorvegliare ed affrettare l'andamento dell'amministrazione affidata al Consiglio esecutivo provvisorio, del quale poteva perfino sospendere le decisioni, coll'obbligo però di informarne immediatamente la Convenzione. Esso era autorizzato, inoltre, a prendere nelle circostanze urgenti le misure necessarie alla difesa generale, *interna* ed esterna, e le sue decisioni dovevano essere immediatamente eseguite dal Consiglio esecutivo. Esso non poteva, in nessun caso, spiccare mandati di cattura o d'arresto se non contro agenti del potere esecutivo e coll'obbligo di renderne conto immediato alla Convenzione, ed aveva a sua disposizione per le spese segrete, una somma di 100,000 franchi. Il Comitato di salute pubblica era eletto per un mese, ma fino al 9 termidoro la Convenzione, di mese in mese, ne prorogò le funzioni.

La supremazia del Comitato di salute pubblica riuscì gravosissima alla Convenzione, e nella Costituzione del 5 fruttidoro v'è la traccia di un'esperienza caramente pagata; essa vieta, infatti, ai Consigli degli Anziani e dei Cinquecento di costituire nel proprio seno *nessun Comitato permanente.* Ciascuno dei due Consigli aveva soltanto la facoltà, quando una determinata materia gli fosse sembrata suscettibile d'un esame preventivo, di nominare fra i suoi membri una Commissione speciale, la quale doveva *unicamente limitarsi all'oggetto pel quale era stata costituita; tale Com-*

(1) R. 18 ottobre 1791, cap. V.
(2) A quell'epoca le sedute dei Comitati erano pubbliche per tutti i membri dell'Assemblea.

Digitized by Google

missione veniva sciolta appena il Consiglio avesse statuito sulla questione, dell'esame della quale essa era stata incaricata.

1021. Il regolamento del Corpo legislativo dell'anno VIII non parla di Commissioni; in fatti tale Corpo non ne abbisognava per approvare o respingere le leggi, senza emendamenti e discussione. Prima di discutere i progetti di legge, il tribunale li faceva esaminare da Commissioni composte con una procedura simile a quella del regolamento della Legislativa. Dopo la soppressione del Tribunato, il senatoconsulto del 19 agosto 1807 stabilì che il Corpo legislativo dovesse nominare, in principio di ogni sessione, tre Commissioni di legislazione civile e criminale, d'amministrazione interna e di finanza.

1022. Sotto la Ristorazione e la Monarchia di luglio, i progetti e le proposte di legge erano esaminati da Commissioni temporanee. Il regolamento della Costituente ritornò al sistema dei Comitati permanenti. A termini dell'art. 10 di quel regolamento, l'Assemblea si divideva in quindici Comitati, composti ciascuno di *sessanta* rappresentanti; il primo di questi Comitati era intitolato: « Comitato incaricato di ricercare i mezzi di migliorare la sorte dei lavoratori »; gli altri Comitati corrispondevano alle diverse sezioni dei dipartimenti ministeriali. L'art. 11 regolava la loro nomina nel seguente modo:

Ciascuno dei membri dell'Assemblea designa, sul registro aperto a tale uopo alla Questura, i Comitati dei quali desidera far parte, indicando l'ordine della sua preferenza. Il Presidente ed i Vice-presidenti ripartono i membri fra i Comitati in ordine alle iscrizioni; e, nel caso in cui il numero delle prime iscrizioni non sia in relazione con quello dei membri di cui ciascun Comitato deve comporsi, collocheranno i rappresentanti negli altri Comitati per i quali si saranno iscritti sussidiariamente. Essi ripartono pure fra i Comitati nel modo che credano opportuno, i membri che non si sono fatti iscrivere alla Questura.

Ogni membro dell'Assemblea poteva assistere, senza voto deliberativo o consultivo, alle discussioni dei Comitati. Indipendentemente dai Comitati, l'Assemblea poteva sempre formare Commissioni speciali per quelle questioni che essa non credesse di dover rinviare ad un Comitato.

I Comitati permanenti vennero soppressi dalla Legislativa e non furono poi ristabiliti. I vari regolamenti applicati dopo il 1849 determinarono l'organizzazione delle Commissioni, coi principii tuttora vigenti.

§ 2. — *Delle Commissioni nominate in seduta pubblica.*

1023. Nella maggior parte dei casi, le Commissioni vengono nominate negli uffici, secondo la procedura determinata nel capitolo precedente. Tut-

Digitized by Google

tavia, quando le Assemblee dovettero creare Commissioni importanti, sottrassero talvolta la loro nomina agli uffici, per farla in seduta pubblica (1). Fra l'elezione negli uffici e quella in seduta pubblica passa una differenza capitale; l'elezione negli uffici è quasi sempre preceduta da una discussione che mette in piena luce la opinione dei candidati; invece l'elezione in seduta pubblica si fa senza discussione. È questo uno dei motivi per i quali l'art. 19 del regolamento del Senato non ammise la nomina delle Commissioni in seduta pubblica (2).

1024. In ambedue le Camere, un deputato o senatore può chiedere che si proceda alla nomina d'una Commissione a scrutinio di lista, in seduta pubblica o negli uffici. Nella seduta della Camera dei deputati del 6 febbraio 1879, l'on. presidente Gambetta stabilì il principio che la domanda debba essere formulata per iscritto. L'on. De Soland e l'on. Anisson-Duperron si conformarono a tale regola, presentando nelle sedute del 17 febbraio 1879 e del 1° marzo 1880 alcune proposte tendenti a far nominare la Commissione del bilancio a scrutinio di lista in Assemblea generale.

Venne deciso, nella seduta dell'Assemblea nazionale del 19 giugno 1879, non essere obbligatoria una deliberazione preventiva in ciascun ufficio, quando gli uffici sieno chiamati a nominare una Commissione a scrutinio di lista. Gli uffici deliberano o non deliberano, a seconda dell'urgenza e di conformità alla volontà della maggioranza. Ma non potrebbe essere annullato uno scrutinio pel fatto che gli uffici non abbiano aperta la discussione prima di nominare i loro commissari.

1025. L'art. 17 del regolamento della Camera dei deputati mantenne le vecchie tradizioni. Nel caso di rinvio agli uffici di un progetto o proposta di legge, la Camera, sulla domanda di uno dei suoi membri, può decidere che la nomina dei commissari sia fatta a scrutinio di lista in Assemblea generale, secondo le norme stabilite per la elezione dei membri della Presidenza.

(1) Furono così nominati dall'Assemblea nazionale del 1871, a maggioranza assoluta in tutti gli scrutini: 1° la maggior parte delle Commissioni permanenti incaricate di rappresentare l'Assemblea durante le proroghe; 2° la Commissione per l'esame dei ricorsi in grazia (sedute 21 e 22 giugno 1871); 3° la prima Commissione delle leggi costituzionali (sedute 26, 27, 28, 29 novembre; 1, 2, 3 e 4 dicembre 1873). — La seconda Commissione delle leggi costituzionali fu pure nominata in seduta pubblica, ma la maggioranza assoluta non fu richiesta che ai due primi giri di scrutinio; in seguito si procedette ad uno scrutinio di ballottaggio a maggioranza relativa (seduta 21 maggio 1875).

(2) « La pratica ha dimostrato, disse l'on. Corne relatore del regolamento del Senato, come le nomine in Assemblea generale importino perdita di tempo. Conviene, per quanto è possibile, alleggerire le sedute pubbliche di tutto ciò che è puramente meccanico... ».

Digitized by Google

1026. In tal caso, si può far questione se torni applicabile l'art. 27 del regolamento e se i deputati membri di più Commissioni sieno eleggibili. La questione venne sollevata nella seduta della Camera dei deputati del 16 febbraio 1837. L'on. vicepresidente Pelet (della Lozère) disse:

Il divieto del regolamento non s'applica che ai commissari nominati dagli uffici; ma quando la Camera stessa nomina deputati facienti già parte di altre Commissioni, lo fa in base al diritto di sovranità che le spetta.

È da notare come a quell'epoca l'art. 67 del regolamento disponeva: « Nessun membro della Camera che faccia parte di due Commissioni potrà essere nominato *dagli uffici*..... » Le parole « dagli uffici » non sono riprodotte nell'art. 27 del nostro regolamento; tuttavia se vi si esamini il paragrafo 3 di questo articolo, si propende a credere che il divieto sia stato stabilito per le operazioni degli uffici, poichè dispone: « Chiunque venga eletto commissario è tenuto a dichiarare *all'ufficio* se sia libero... »

§ 3. — *Della convocazione ed organizzazione delle Commissioni.*

1027. Nominata una Commissione, il Presidente della Camera ordina di convocarla (1) generalmente il giorno successivo all'elezione, in caso di urgenza, appena nominati gli uffici.

Le Commissioni si riuniscono e deliberano nel palazzo del Senato nei locali loro specialmente destinati: le Commissioni possono in via eccezionale per i lavori preparatori, riunirsi nei ministeri (2).

1028. A termini della risoluzione della Camera dei deputati, approvata nella seduta del 2 marzo 1877, le Commissioni della Camera potevano radunarsi a Parigi, nel palazzo Borbone; ma quando la Camera teneva seduta pubblica, le riunioni delle Commissioni seguivano generalmente a Versailles. Allora era stato pure deciso, che il mercoledì d'ogni settimana fosse consacrato al lavoro delle Commissioni. Tuttavia può esser sempre presa una risoluzione contraria, se l'urgenza lo esiga (3).

L'accennata disposizione dell'art. 27 del regolamento della Camera dei deputati venne completata da una risoluzione presa sull'iniziativa dell'on. Drumel, nella seduta del 28 febbraio 1879, così concepita:

La Camera destinerà provvisoriamente, e fino a nuovo ordine, due giorni per settimana pei lavori delle Commissioni. Questi giorni saranno il mercoledì e il venerdì. Tuttavia potrà sempre, in vista dell'urgenza d'una determinata deliberazione, prendersi una risoluzione diversa (4).

(1) R. S., art. 23; R. C. D., art. 25.
(2) Reg. del Senato, art. 28.
(3) R. C. D., art. 29; C. D. 16 giugno 1876; S. 2 febbr. 1877; C. D. 20 nov. 1877.
(4) Durante la discussione sulle Dogane nel 1880, la Camera decise di tenere seduta il venerdì (Ris. 20 aprile 1880).

Digitized by Google

1029. Tutti i documenti relativi alle materie da discutersi in una Commissione sono inviati alla Commissione stessa dal Presidente (1), per mezzo della Questura, salvo per i progetti e le proposte di legge, il testo delle quali viene trasmesso alle Commissioni dall'ufficio dei processi verbali.

1030. Le Commissioni incominciano dal costituirsi cioè dal nominare un Presidente ed un Segretario (2), l'elezione dei quali ha luogo nelle forme stabilite per le nomine fatte dalla Camera stessa (3). Sebbene, per i regolamenti d'ambedue le Camere, la Presidenza delle Commissioni si componga soltanto di due membri, le Commissioni numerose, come quella di finanze, quella d'iniziativa, ecc., possono designare dei vicepresidenti e più segretari.

1031. Le funzioni di Presidente d'una Commissione consistono nel convocare la Commissione, mantenerne l'ordine e dirigerne le deliberazioni. Nel seno di una Commissione, però, le cose non vanno come nell'assemblea generale, potendo il Presidente prender parte alle discussioni. Ciò si capisce; indipendentemente dal suo mandato di Presidente, egli ne ha ricevuto un altro, dal proprio ufficio: l'opinione di quest'ufficio non sarebbe più rappresentata e difesa nella Commissione se fosse tolto al Presidente il diritto di discutere.

(1) R. S., art. 24, § 1; R. C. D., art. 28 § 1; il secondo paragrafo del regolamento del Senato porta inoltre:

« A cura dei Questori, vien posto a disposizione delle Commissioni un locale, dove ciascuna di esse, in un cassetto particolare chiuso a chiave, conserva fino al termine dei propri lavori i suoi processi verbali e i documenti che le sono stati comunicati ».

(2) Nel Senato del secondo Impero, il Presidente avea facoltà di prender parte ai lavori delle Commissioni e presiederle (D. 5 febbraio 1867, art. 7). Quando il Senato deliberò il proprio regolamento nel 1870, parecchi senatori chiesero l'abolizione di tale disposizione. « Le Commissioni, essi dicevano, hanno una funzione delegata; essi rappresentano la maggioranza del Senato e ne sono l'espressione e l'organo. I loro lavori hanno una legittima influenza sulle deliberazioni del Senato; le considerazioni e i motivi esposti nella relazione d'una Commissione, le conclusioni della relazione costituiscono le basi stesse della discussione generale, i punti d'attacco e di difesa. La presenza del Presidente in una Commissione ne turba l'equilibrio e modifica l'espressione della maggioranza del Senato. Accanto all'opinione il cui carattere, negli uffici, venne determinato dall'elezione dei membri della Commissione, si introduce un'opinione puramente individuale indipendente dalle discussioni preparatorie, non sanzionata da alcuna elezione; e può darsi che nelle questioni che dividono l'Assemblea, la facoltà esercitata dal Presidente abbia gravi conseguenze ». Non ostante la gravità di tali argomenti la Commissione pel regolamento propose di mantenere al Presidente il diritto attribuitogli col decreto del 1867; ma nella seduta del 4 gennaio 1870 la relazione della Commissione venne respinta.

(3) R. S., art. 23; R. C. D., art. 25; vedi n° 818 e segg.

Digitized by Google

In assenza del Presidente e in caso d'urgenza, la Commissione può essere convocata dal Segretario (1); in questo caso essa designa un Presidente provvisorio.

1032. A termini dell'art. 26 del regolamento del Senato, le Commissioni comunicano direttamente coi Ministri a mezzo del loro Presidente o di quelli fra i loro membri che sono da esse designati all'uopo. Questa disposizione non esiste nel regolamento della Camera dei deputati; tuttavia le Commissioni di questa Camera comunicano talvolta direttamente coi Ministri; ma nei casi gravi, le comunicazioni fra i Ministri e le Commissioni seguono a mezzo del Presidente della Camera.

1033. Le Commissioni devono tenere un processo verbale delle loro deliberazioni, in cui è fatta menzione dei nomi dei presenti (2); esso resta depositato negli archivi, dopo la votazione dei progetti di legge (3).

Le Commissioni devono deliberare separatamente; il regolamento non prevede il caso in cui più Commissioni per questioni analoghe, vogliano lavorare unite. Tuttavia, se fra i lavori di due Commissioni fosse una tale connessione da rendere impossibile una deliberazione isolata, la Camera potrebbe esser chiamata a decidere sulla questione, a mezzo di un rapporto, e prendere una decisione speciale che autorizzi in via di eccezione, le due Commissioni a riunirsi (4).

1034. Ogni Commissione elegge nel proprio seno un relatore che renda conto alla Camera del risultato dei suoi lavori; l'elezione si fa come quelle del Presidente e del Segretario (5), il regolamento del Senato dispone che

(1) Può anche essere convocata dal relatore. Al Corpo legislativo nel 1863, essendo da molto tempo assente il generale Lebreton, Presidente della Commissione dei conti nel 1860, venne convocata dal relatore marchese d'Andelarre.

(2) R. S., art. 23; R. C. D., art. 25.

(3) R. S., art. 25; R. C. D., art. 28.

(4) Così si è proceduto dalla Camera dei deputati il 2 aprile 1831, il 10 gennaio 1833 e il 15 febbraio 1838; ma nella seduta del 10 gennaio 1833 il presidente Dupin faceva le seguenti riserve:

« Poichè non v'ha opposizione a che i membri delle due Commissioni si riuniscano e lavorino in comune, si approva la riunione. Tuttavia, siccome talvolta s'invocano i precedenti in un senso diverso da quello che ebbe di mira la Camera nel crearli, reputo necessario dichiarare che la Camera non intende legarsi per l'avvenire circa codesto amalgama di Commissioni, che in casi diversi dal concreto potrebbe contrastare al sistema da essa stabilito della divisione dei propri membri. Per tal modo non resta decisa che la questione attuale ».

Nella seduta del Corpo legislativo del 27 maggio 1870 venne chiesta la riunione di due Commissioni; ma non venne dato corso alla domanda.

(5) R. S., art. 23; R. C. D., art. 25; vedi n° 818 e segg.

Digitized by Google

l'elezione sia fatta « quando sia terminata la discussione »; quello della Camera dei deputati lascia alle Commissioni la facoltà di scegliere il tempo in cui esse credano opportuno di designare i propri relatori. È consuetudine di nominare i relatori a discussione finita, od almeno quando le opinioni si sono manifestate e si sia costituita una maggioranza; tuttavia il relatore è talvolta nominato il giorno stesso in cui vengono eletti il Presidente e il Segretario.

Di regola, la nomina dei relatori viene annunziata all'ordine del giorno; questa formalità è necessaria, poichè un senatore o deputato che fa parte di due Commissioni diventa eleggibile ad una terza dal momento che una delle due prime ha presentata la propria relazione.

§ 4. — *Della Commissione del bilancio.*

1035. La legge del bilancio viene esaminata alla Camera dei deputati da una Commissione di trentatrè membri (1) nominata dagli uffici (2). Sebbene il regolamento prescriva soltanto un intervallo di ventiquattr'ore fra la distribuzione dei progetti e il loro rinvio agli uffici, è consuetudine di lasciare un intervallo di almeno otto giorni fra la distribuzione del progetto di bilancio e la nomina della Commissione. È pure regola di fissare parecchi giorni in precedenza la data della riunione degli uffici per designare i membri della Commissione del bilancio.

1036. In ragione delle speciali prerogative della Camera dei deputati in materia di finanze, la Commissione pel bilancio di questa Camera, fu in ogni tempo, anche sotto l'Impero, la più importante di tutte. I suoi lavori sono necessariamente assai lunghi, la necessità di controllare nelle menome particolarità le entrate e le spese dello Stato, l'obbligo di ricercare gli abusi dovunque si nascondano, non permettono alla Commissione del bilancio di terminare il suo esame in un tempo minore di tre mesi. Per

(1) È consuetudine, sebbene il regolamento non lo imponga, che la Commissione per l'esame della legge dei conti sia composta di maggior numero di membri delle Commissioni ordinarie.

L'Assemblea nazionale del 1871 non distingueva fra queste Commissioni e quelle del bilancio, e per l'esame dei conti consuntivi del 1867-1868 e del 1869 furono nominate Commissioni di 30 membri (F. 27 giugno 1872; 25 novembre 1873). — Alla Camera dei deputati del 1876 la Commissione incaricata dell'esame dei conti consuntivi del 1870 e 1871 fu composta di 22 membri (F. 3 agosto 1876); per eccezione, la Commissione dei conti del 1872 non fu composta che di 11 membri (F. 15 e 16 marzo 1877). Ma dopo la riunione della Camera dei deputati del 1877 i quattro bilanci definitivi del 1870, 1871, 1872 e 1873 vennero affidati a Commissioni di 33 membri (F. 11 dicembre 1877; 19 febbraio, 9 e 28 marzo 1878).

(2) R. C. D., art. 22.

Digitized by Google

rendere più rapido il lavoro e più seri gli studi, la Commissione del bilancio si divide in quattro o cinque Sottocommissioni; inoltre dal 1871 essa designa relatori speciali incaricati di difendere dinanzi alla Camera, per ogni Ministero, le conclusioni della Commissione. Un relatore generale ha per mandato di raggruppare le decisioni della Commissione e della Camera, e di stabilire in ordine ad esse la situazione generale del bilancio e specialmente di sostenere la discussione della legge sulle entrate.

1037. La Commissione del bilancio non è soltanto incaricata di esaminare la legge sulle entrate e sulle spese; ma gode ancora di una generale competenza in materia di finanza: sono rinviati al suo esame tutti i progetti di legge portanti domanda di crediti supplementari o straordinari sugli esercizi in corso, chiusi o finiti, e tutti i progetti o proposte di legge che possono portare modificazione alle entrate e alle spese dello Stato.

1038. I progetti di legge per crediti supplementari o straordinari, sono rinviati alla Commissione che riferì sull'ultimo bilancio (1). Nella seduta del 29 gennaio 1877 venne riconosciuto che tale disposizione è imperativa; un nuovo progetto di credito non potrebbe essere rinviato alla Commissione incaricata di preparare il bilancio del futuro esercizio. Infatti è naturale che la Commissione che ha esaminato il bilancio di un esercizio discuta le modificazioni proposte al complesso di quell'esercizio. Ma quando si rinvii il progetto ad una Commissione di bilancio, la quale si trovi disorganizzata in seguito alla creazione di una nuova Commissione, essa può chiedere alla Camera di esonerarla da quell'incarico, affidandolo alla Commissione nuova, e la Camera può decidere analogamente (2).

1039. Una Commissione di bilancio non può essere regolarmente chiamata ad esaminare un progetto di legge già rinviato ad altra Commissione del bilancio, a mezzo di una lettera ministeriale. La Commissione del bilancio del 1872 era stata incaricata dell'esame di un progetto di legge col quale si accordava una indennità al signor Souberbielle, intraprenditore di trasporti durante la guerra del Messico, e l'on. Duclerc aveva fatto su tal progetto una relazione venuta in discussione il 18 luglio 1872. I due primi articoli del progetto erano stati approvati, il terzo ed ultimo stava per essere messo ai voti, quando l'on. Dahirel sollevò delle obbiezioni contro la legittimità della indennità richiesta. Il seguito della discussione venne rinviato al 20 luglio, onde permettere alla Commissione di fornire schiarimenti. Il 20 luglio l'Assemblea pronunciò l'aggiornamento della discussione e la Commis-

(1) R. C. D., art. 22.
(2) C. D. 14 maggio 1878.

Digitized by Google

sione del bilancio rimise le carte al Ministero della guerra per un supplemento d'istruzione. La Commissione del bilancio del 1872, poi quella del 1873 compirono i loro lavori; non si sentì più parlare dell'indennità Souberbielle, ma il 28 novembre 1873 il Ministro della guerra rinviò per lettera i documenti al Presidente della Commissione del bilancio pel 1874.

La Commissione credette sufficiente questa lettera pel rinvio dei documenti. Essa esaminò l'affare e incaricò il marchese De Castellane di presentare all'Assemblea una relazione favorevole. Tale relazione venne presentata il 31 dicembre 1873 e nella seduta del 19 gennaio 1874 vari deputati pregarono il presidente Buffet di metterla all'ordine del giorno. Il Presidente notò, che il procedimento seguìto dalla Commissione del bilancio del 1874 non era regolare. Dopo aver ricordati sommariamente i fatti, disse:

La sola Commissione competente ad esaminare il progetto, *secondo una decisione dell'Assemblea*, era la Commissione del bilancio pel 1872....; affinchè il progetto potesse esser messo all'ordine del giorno, bisognerebbe dunque che l'Assemblea ne ordinasse essa, con sua deliberazione, il rinvio alla Commissione del bilancio pel 1874. Non sarà tuttavia necessaria una nuova relazione; la decisione dell'Assemblea che ordinerà il rinvio del progetto alla Commissione del 1874 sarà sufficiente, perchè il progetto di legge venga messo all'ordine del giorno.

L'Assemblea deliberò il rinvio del progetto alla Commissione del bilancio pel 1874, e il Presidente ne ordinò l'inscrizione all'ordine del giorno dell'indomani.

1040. La competenza della Commissione del bilancio non toglie alla Camera il diritto di rinviare ad una Commissione speciale i progetti di legge per crediti supplementari o straordinari, e quelli modificanti le entrate o le spese dello Stato. Ma, salvo il caso d'urgenza dichiarata, ogni Commissione speciale incaricata dell'esame d'un progetto di legge o d'una proposta relativa alle entrate e alle spese dello Stato fa una relazione sul complesso del progetto, senza poter proporre imputazioni di crediti. Se le conclusioni della Commissione sieno favorevoli al progetto, la Commissione deve comunicarle alla Commissione del bilancio (1).

1041. Se tale comunicazione non sia fatta per iniziativa della Commissione speciale, la Camera può ordinarla in qualunque momento, sia all'aprirsi della discussione, sia dopo la votazione degli articoli, sia dopo una prima od una seconda lettura. Il 17 giugno 1874 l'Assemblea nazionale aggiornò la prima lettura della proposta dell'on. Denormandie, relativa alle indennità da assegnarsi ai danneggiati nelle distruzioni ordinate dalle autorità militari, fino a che la proposta stessa non fosse stata comunicata alla

(1) R. C. D., art. 24; vedi infra, n° 1042.

Digitized by Google

Commissione del bilancio. Il 20 gennaio 1875, dopo aver deciso il passaggio *alla terza lettura* della legge sui quadri dell'esercito, l'Assemblea nazionale stabilì che nell'intervallo fra la seconda e la terza lettura, il progetto di legge dovesse essere comunicato alla Commissione del bilancio.

Nella seduta del 29 gennaio 1877 la Camera dei deputati deliberava su di un progetto di legge concernente i servizi sanitari dell'esercito; *quattro articoli erano già stati votati* quando l'on. Cochery, relatore della Commissione del bilancio, fece osservare che il progetto importava un aumento di carichi per lo Stato e avrebbe dovuto essere comunicato alla Commissione del bilancio. Il 3 maggio 1878 la Camera dei deputati deliberava sopra una proposta d'iniziativa del Senato, relativa all'aumento delle pensioni delle vedove dei militari e marinai. Era stato approvato un emendamento dell'on. Maigne che aggravava le conseguenze finanziarie della proposta. Dopo che *vari articoli erano stati votati* e prima della votazione complessiva l'on. Antonino Proust domandò che la Camera rinviasse la proposta alla Commissione del bilancio; il presidente Grévy precisò il còmpito di questa, e il diritto della Camera d'ordinare tale comunicazione *anche dopo la votazione di tutti gli articoli* nei termini seguenti:

Non può trattarsi di un rinvio propriamente detto, ad una Commissione che non abbia presentata la relazione sul progetto. La Commissione del bilancio non potrebbe appropriarsi il progetto per riferire (1). Ma a termini dell'art. 24 del regolamento, l'on. Antonino Proust non domanda che il progetto venga rinviato alla Commissione del bilancio, ma che sia ad essa comunicato.... Nulla vieta che la Camera consulti la Commissione del bilancio.... Quando la Camera avrà sentita la Commissione del bilancio, vedrà se vuole o no votare la legge; la legge non è votata finchè non ne sia approvato il complesso.

La Camera decise che la proposta venisse comunicata alla Commissione del bilancio (2).

1042. Se la Camera giudichi che un progetto di legge non interessi così davvicino le finanze dello Stato da cadere sotto l'applicazione dell'articolo 24 del regolamento, può decidere di non comunicarlo alla Commissione del bilancio.

(1) Nella seduta del 26 giugno 1873 il presidente Buffet avea già presentato all'Assemblea un'osservazione analoga: « Non si può, egli disse, nel corso della discussione d'un progetto di legge, dimandare che venga revocata *una Commissione speciale* e rinviato il progetto in tutto o in parte alla Commissione del bilancio: si potrebbe soltanto soprassedere a statuire su un articolo fino a che la Commissione del bilancio abbia emesso il suo parere in proposito ».

(2) Convien notare che nel caso concreto era stata dichiarata l'urgenza: l'eccezione stabilita dall'articolo 24 in favore dei progetti dichiarati urgenti, non impedisce dunque alla Camera d'ordinare il rinvio alla Commissione del bilancio, quando le sembri necessario: ha soltanto l'effetto di dispensare la Commissione speciale dalle comunicazioni obbligatorie.

Digitized by Google

Nella seduta del 20 maggio 1875 l'on. Raudot, mentre era in corso la seconda deliberazione sopra una proposta della Commissione per inchiesta penitenziaria circa l'ordinamento delle carceri dipartimentali, chiese alla Camera che la proposta venisse comunicata alla Commissione del bilancio di cui era Presidente. Tale domanda venne respinta in seguito all'osservazione dell'on. Lambert de Sainte-Croix, che dimostrava come la Commissione del bilancio aveva diritto d'essere sentita soltanto quando il progetto poteva importare una spesa per lo Stato, mentre ciò non accadeva nel caso concreto; e, se avesse potuto accadere per l'avvenire, avrebbero dovuto occuparsene le Commissioni dei bilanci futuri.

1043. Quando un progetto di legge che interessi le entrate o le spese dello Stato sia stato comunicato alla Commissione del bilancio, questa, entro dieci giorni, dà il suo parere sull'imputazione dei crediti. Tale parere motivato è stampato ed allegato alla relazione principale (1).

1044. Appena votati dalla Camera dei deputati il bilancio generale dello Stato o i progetti di crediti speciali, giusta l'art. 8 della legge costituzionale del 24 febbraio 1875, vengono trasmessi al Senato che li esamina a sua volta. Il Senato volle che questo esame fosse serio, e perciò stabilì che lo studio di tali progetti fosse affidato ad una Commissione di 18 membri, nominata dagli uffici *al principio di ogni sessione ordinaria* e per tutta la durata della sessione stessa; a termini dell'art. 20 del regolamento del Senato, questa Commissione è incaricata d'esaminare:

1° Tutti i progetti di legge per crediti supplementari o straordinari sugli esercizi in corso, chiusi o perenti;

2° Tutti i progetti di legge o proposte che possono modificare la situazione del Tesoro.

3° La legge delle entrate e spese.

1045. Il Senato, nella seduta del 16 gennaio 1880, riconobbe che le parole *al principio di ogni sessione* non impongono l'obbligo di nominare la Commissione di finanza nella prima riunione degli uffici. Tale nomina può essere aggiornata per qualche tempo, ma bisogna che l'aggiornamento non importi implicitamente la condizione di aspettare la presentazione del bilancio alla Presidenza della Camera dei deputati, vale a dire in certi casi un tempo abbastanza lungo, durante il quale i progetti di crediti parziali sono rinviati a Commissioni speciali; perchè in tal caso il regolamento sarebbe violato. Tali principii vennero nettamente determinati dall'onorevole Hérold, in risposta ad una domanda d'aggiornamento della nomina

(1) R. C. D., art. 24.

Digitized by Google

della Commissione di finanza, fatta dall'on. Jules Simon. Il Senato si limitò a decidere che la nomina della Commissione di finanza non avrebbe avuto luogo nella prima riunione degli uffici.

1046. Coll'art. 21, il Senato si è riservato il diritto di rinviare i progetti o proposte suaccennati a Commissioni speciali; ma coll'art. 22 ha imposto alle stesse Commissioni speciali l'obbligo sancito in tal caso dall'articolo 24 del regolamento della Camera dei deputati.

§ 5. — *Delle Commissioni mensili.*

1047. Ad ogni rinnovamento degli uffici vengono nominate nelle due Camere quattro Commissioni mensili; la prima incaricata di esaminare le proposte d'iniziativa parlamentare, e di dare il parere sulla presa in considerazione delle medesime; la seconda per l'esame dei progetti di legge relativi agli interessi comunali e dipartimentali; la terza per l'esame delle petizioni, la quarta per i congedi.

La prima Commissione è composta di due membri per ciascun ufficio, e quindi di 18 membri al Senato e 22 alla Camera dei deputati; le altre Commissioni mensili hanno tanti membri quanti sono gli uffici, cioè 9 al Senato ed 11 alla Camera dei deputati (1).

1048. Sebbene i regolamenti prescrivano la rinnovazione mensile di tali Commissioni, le due Camere, in caso d'urgenza, potrebbero stabilire di non procedere a tale rinnovazione e prolungare i poteri delle Commissioni, il mandato delle quali fosse cessato. Al principio della sessione straordinaria del 1870 il Corpo legislativo decise che le Commissioni mensili nominate *in sul finire della sessione ordinaria* del 1870 restassero in funzioni; quelle Commissioni non vennero più rinnovate per tutto il corso della sessione straordinaria del 1870 che durò quasi un mese.

1049. I poteri delle Commissioni mensili non spirano il giorno del rinnovamento degli uffici; esse possono validamente esaminare i progetti di legge, le proposte o dimande di congedo, finchè non siano state sostituite. Ma dopo l'elezione delle nuove Commissioni la Camera non può più pronunciare alcun rinvio alle Commissioni precedenti (2).

I poteri delle Commissioni mensili spirano dal momento che sono sostituite. Tuttavia il Senato, nella seduta del 31 maggio 1880, rinviò una proposta dell'on. Oscar de la Fayette sul corso dei biglietti della Banca di

(1) R. S., art. 17; R. C. D., art. 20.
(2) C. D. 19 giugno, 16 giugno, 14 luglio 1876.

Digitized by Google

Francia alla settima Commissione d'iniziativa parlamentare, la quale era stata nominata durante la sessione straordinaria del 1879, ed i cui poteri erano per conseguenza spirati da molto tempo, ma che non aveva ancora presentata la propria relazione su di una proposta analoga dell'onorevole De Douhet.

1050. Le Commissioni d'iniziativa sono incaricate di dare un semplice avviso sull'opportunità od utilità delle proposte ad esse rinviate; esse sono stabilite allo scopo di risparmiare tempo alla Camera; e devono impedire il corso delle proposte poco serie, in favore delle quali sarebbe poco conveniente procedere alla costituzione d'una Commissione speciale. Il mandato di tali Commissioni non menoma in alcun modo il diritto d'iniziativa parlamentare, poichè la Camera sola statuisce in via definitiva sulle proposte non dichiarate d'urgenza.

La Camera dei deputati della Monarchia di luglio non aveva Commissione d'iniziativa, ma la sua procedura era più rigorosa; la discussione sulla presa in considerazione d'una proposta non poteva farsi in seduta pubblica, se tre uffici su nove non fossero stati d'avviso che la proposta dovesse essere sviluppata.

1051. Attualmente le Commissioni d'iniziativa delle due Camere devono presentare relazioni sommarie pel rigetto puro e semplice, per la presa in considerazione o per il rinvio ad una Commissione esistente. Tale rinvio può essere domandato anche mediante relazione verbale. La Commissione d'iniziativa della Camera dei deputati può inoltre concludere per la questione pregiudiziale o per la dichiarazione d'urgenza (1).

Le Commissioni d'iniziativa non hanno facoltà di modificare le proposte che ad esse vengono rinviate, e devono terminare rapidamente i loro lavori. I regolamenti hanno anzi ritenuto necessario di assegnare loro un termine affine di ovviare all'inerzia di cui le Commissioni usano talora volentieri per le proposte che non vogliono nè approvare nè respingere.

Il regolamento della Legislativa del 1849 richiedeva che le relazioni della Commissione pei progetti d'iniziativa parlamentare fossero presentate entro dieci giorni dal rinvio delle proposte; l'art. 78 del regolamento del Senato portò questo termine a venti giorni; l'art. 36 del regolamento della Camera dei deputati si limita a prescrivere che la relazione debba essere presentata *entro la quindicina*. È ammesso dalla giurisprudenza che il termine decorra non dal giorno in cui è pronunciato il rinvio, ma da quello in cui la proposta viene effettivamente distribuita. Tuttavia raro accade che

(1) R. S., art. 78; R. C. D, art. 36.

Digitized by Google

i termini fissati dai regolamenti sieno rigorosamente affermati, e in proposito, vennero mossi alla Camera frequenti reclami.

Il 20 ottobre 1849 il presidente Dupin annunciava d'aver ricevuto una lettera dell'on. Napoleone Bonaparte che rilevava una violazione del regolamento, il quale richiedeva che le relazioni delle Commissioni d'iniziativa fossero presentate entro i dieci giorni. Il Presidente dichiarava di dare atto del reclamo alla Commissione d'iniziativa, nessun altro mezzo d'azione avendo egli verso la Commissione stessa.

Il 16 luglio 1874, essendo stato fatto simile reclamo dall'on. De Castellane, il presidente Buffet dichiarava che in fatto la disposizione dell'art. 75 del regolamento era caduta in dissuetudine; però, sussistendo essa tuttavia, *quando l'autore d'una proposta ne reclami l'applicazione, essa deve aver luogo.*

Nella seduta del 27 luglio 1874, l'on. Alfredo Giraud, come membro della minoranza della ventinovesima Commissione d'iniziativa, a nome di tale minoranza, domandò che venisse presentata la relazione dell'onorevole Richard sopra una proposta di scioglimento, relazione approvata nel mattino dalla Commissione. L'on. Richard rispose, che la sua relazione era stata veramente approvata, ma, la Commissione non avendo deliberato sull'epoca della presentazione, non si credeva autorizzato a farla immediatamente. L'on. Fournier protestò contro tale scusa, rilevando il termine di dieci giorni imposto formalmente dal regolamento. Avendo l'onor. Picard osservato che tali pressioni ad una Commissione erano contrarie alla libertà delle sue deliberazioni, il vicepresidente Martel gli rispose che l'istanza era lecita, scorsi i dieci giorni. L'on. De Dampierre chiese allora che l'Assemblea invitasse la Commissione d'iniziativa a riunirsi immediatamente per autorizzare l'on. Richard a presentare la sua relazione, ma il Presidente gli fece osservare che una mozione così formulata non poteva essere messa ai voti. L'Assemblea si limitò a porre all'ordine del giorno del dì successivo la relazione dell'on. Richard, costringendo così la Commissione a presentarla, come fece l'indomani.

Pertanto, spirati i termini accordati alle Commissioni d'iniziativa, esse devono presentare le loro relazioni se un membro reclami in seduta l'esecuzione del regolamento. Ma è necessario che la relazione sia depositata perchè la Camera possa rinviare ad una Commissione speciale una proposta già rimessa all'esame d'una Commissione d'iniziativa (1).

1052. La competenza della Commissione per gli interessi locali non toglie alla Camera la facoltà di rinviare un progetto di legge, che non abbia

(1) C. D. 1° dicembre 1876.

Digitized by Google

carattere d'interesse generale, ad una Commissione speciale, se tale rinvio si ritenga necessario. Così procedettero la Camera dei deputati il 6 maggio 1847 e l'Assemblea nazionale il 12 agosto 1871 per i progetti di legge che autorizzavano due prestiti, di 25 e 350 milioni, della città di Parigi. Il 3 dicembre 1849 l'Assemblea nazionale rinviò pure all'esame degli uffici, in seguito a dimanda del Governo, un progetto di legge per il trasferimento della Prefettura della Loira da Montbrison a Saint-Étienne. Similmente i progetti di legge approvanti permute d'immobili fra lo Stato e privati o città, vennero sempre considerati come progetti d'interesse locale e rinviati quindi alla relativa Commissione. Tuttavia il 16 novembre 1877 la Camera dei deputati rinviò tre progetti di permute all'esame degli uffici, onde fossero studiati da un'unica Commissione.

§ 6. — *Competenza delle Commissioni speciali.*

1053. La competenza delle Commissioni speciali è stabilita dai rinvii pronunciati dalla Camera, e non già limitata all'esame di un unico progetto, potendo la Camera estenderla sempre, rinviando ad una Commissione già costituita, l'esame dei progetti o proposte che le siano presentati (1). Ma per tale rinvio è necessario che la Commissione esista (2); in caso diverso, la Camera si limita a raggruppare gli affari che ritiene fra loro connessi e ordinarne l'esame da parte d'un'unica Commissione. Una Commissione per l'esame di uno o più progetti determinati non è competente a riceverne di nuovi finchè non sia completa. Tale regola ha per iscopo di sollevare le Commissioni dai rinvii che potrebbero turbare l'ordine dei loro lavori; infatti, prima di pronunciare un nuovo rinvio ad una Commissione esistente, la Camera, quando occorra, sente le osservazioni del Presidente.

1054. La legge costituzionale del 24 febbraio 1875 fece del Senato un corpo permanente rinnovabile per terzo ogni tre anni. Dopo la prima rinnovazione del Senato, nel gennaio 1879, si chiese se le Commissioni nominate dal Senato dovessero considerarsi cessate dopo la rinnovazione; e se le proposte di iniziativa del Senato, trasmesse alla Camera dei deputati dovessero essere considerate siccome nulle e non avvenute dopo ogni singola rinnovazione. La prima questione era di competenza del Senato, la seconda della Camera dei deputati, e vennero ambedue risolute in senso negativo.

L'on. Bertauld, nell'esposizione dei motivi di un progetto di risoluzione

(1) R. S. e R. C. D., art. 18: vedi n° 958.
(2) A. N. 5 novembre 1873.

Digitized by Google

tendente a completare l'art. 23 del regolamento, osservava in proposito che il carattere del Senato non muta pel fatto che 75 dei suoi membri sovra 300 sieno sottoposti a una nuova elezione, onde non possono mutare per tal fatto i mandati regolarmente impartiti da esso. La non rielezione non potrebbe avere effetti diversi da quelli delle altre cause che possono privare le Commissioni di qualche loro membro, e cioè la sostituzione dei medesimi. Il sistema per cui ad ogni rinnovamento triennale si dovessero ricostituire tutte le Commissioni, non solo attenterebbe alla personalità del Senato, ma farebbe perdere ogni risultato degli studi già compiuti. L'onorevole Bertauld dimostrava quindi come ad ogni inconveniente si ovviasse mediante un articolo addizionale al regolamento, pel quale i senatori nuovamente eletti entrassero negli uffici dei quali facevano parte gli uscenti, e proponeva quindi al Senato di aggiungere all'art. 23 del regolamento dei due paragrafi seguenti:

Nel caso di vacanze sopravvenute nelle Commissioni per dimissione, morte, non rielezione, o per altra causa, sarà provveduto alla sostituzione dei commissari incaricati a mezzo degli uffici, ai quali risale la loro nomina. I senatori nuovamente eletti apparterranno all'ufficio di cui facevano parte coloro ai quali succedono.

Pronunciata su tale progetto l'urgenza, l'on. Bertauld fu designato relatore dalla Commissione speciale, la quale accolse senza modificazione il suo progetto. Alle obbiezioni del come si sarebbe riconosciuto che fra i nuovi senatori nominati da un dipartimento un senatore era succeduto ad un tal altro, e in qual modo si sarebbe stabilita la successione fra i senatori inamovibili, l'on. Bertauld rispondeva:

Per i senatori amovibili il primo dei nuovi eletti di un dipartimento sostituirà il primo degli uscenti, e l'ordine di successione sarà indicato dal numero dei voti.

Per i senatori inamovibili, quando si dovranno eleggerne parecchi, il primo degli eletti del Senato, cioè colui che avrà raccolto maggiori voti, otterrà il primo seggio vacante. A parità di voti per gli amovibili e per gli inamovibili, il più anziano sarà riputato primo nell'ordine di nomina. Tale sistema dispensa da un sorteggio che non si concilierebbe troppo colla dignità del Senato.

Il Senato approvò per intero il progetto Bertauld.

La Camera dei deputati aveva deciso il giorno antecedente di continuare l'esame delle proposte d'iniziativa del Senato, presentate alla sua Presidenza prima del rinnovamento parziale. Essendo pendente una proposta relativa alla filossera, già votata dal Senato e trasmessa prima della rinnovazione del 5 gennaio 1879, l'on. Marcel Barthe chiese alla Camera di soprassedere al suo esame, poichè a suo modo di vedere e in ordine ai principii parlamentari, i progetti di legge dovevano essere votati da due Camere coesistenti, condizione che mancava dopo il rinnovamento del Senato. Richiamava poi in appoggio alla sua tesi i precedenti della Camera dei deputati sotto la Ristorazione; rinnovandosi essa per quinto, venne sempre riconosciuto che

Digitized by Google

i progetti votati anteriormente al rinnovamento parziale dovevano essere sottoposti a nuovo esame (1).

L'on. Paolo Devès, relatore della proposta di cui si chiedeva l'aggiornamento, avvertì quanto inesatto fosse l'assimilare il rinnovamento parziale ad uno scioglimento completo e sostenne che gli effetti dell'uno non potevano essere identici a quelli dell'altro, non alterando in alcun modo il rinnovamento parziale, la capacità legislativa del Senato. Il presidente Grévy dichiarò che la questione doveva essere decisa più dal Senato che dalla Camera, e non incidentalmente, ma in via principale, stante la sua importanza parlamentare: onde proponeva che si aggiornasse, perchè la Camera non avesse a risolverla troppo precipitosamente. Così l'aggiornamento lasciò impregiudicata ogni questione.

Avendo il Senato, come si è più sopra riferito, deciso che il rinnovamento parziale non toglieva la competenza alle sue Commissioni, la Camera dei deputati ritenne valide le proposte d'iniziativa senatoriale trasmesse prima del rinnovamento, e votò quindi anche la proposta sulla filossera che aveva dato origine alle osservazioni dell'on. Marcel.

1055. Quando il Governo ritiri un progetto già sottoposto all'esame d'una Commissione e lo *sostituisca* immediatamente con un altro progetto, la Commissione incaricata della cognizione del primo resta competente per l'esame del secondo; il suo mandato non finisce pel fatto del ritiro, se non in virtù d'una decisione della Camera (2).

1056. A termini dell'art. 8 della legge 14 maggio 1872, una Camera può rinviare al Consiglio di Stato una proposta d'iniziativa parlamentare onde ottenere schiarimenti; quando tale rinvio sia pronunciato per una proposta sulla quale la Commissione abbia già presentata la sua relazione, non ha l'effetto di sottrarla alla competenza della Commissione stessa; questa non solo resta competente a deliberare anche dopo il parere del Consiglio di Stato, ma ancora per l'esame dei nuovi progetti che la Camera credesse di rinviarle (3).

1057. I poteri di una Commissione speciale non spirano col finire della sessione nella quale la Commissione stessa venne nominata (4), ma durano fino a che la Camera abbia deciso su tutte le relazioni presentate in suo nome. Da quel momento la Commissione cessa, e non può essere chiamata

(1) A quell'epoca i progetti cadevano col chiudersi della sessione.
(2) C. D. 7 giugno 1847.
(3) A. N. 13 dicembre 1849.
(4) S. 30 dicembre 1876.

Digitized by Google

a discutere alcun nuovo progetto. Tuttavia il 7 febbraio 1873, l'Assemblea nazionale rinviò un progetto di legge sulla ricostituzione degli atti dello stato civile di Parigi, a una Commissione nominata il 14 maggio 1872 per l'esame d'un progetto analogo, e che aveva terminati i propri lavori fino dal 25 maggio 1872, vale a dire da quasi un anno.

1058. Se un progetto di legge approvato da una Camera ritorni ad essa modificato dall'altra Camera, la Commissione, sulla relazione della quale il progetto venne primieramente votato, resta competente, a menochè la Camera non decida il contrario (1).

§ 7. — *Esame dei progetti da parte delle Commissioni.*

1059. I regolamenti non hanno stabilito alcuna procedura per i lavori delle Commissioni, e specialmente si astennero dal fissare il *quorum* necessario alla validità delle loro votazioni. Ne consegue che le decisioni delle Commissioni possono essere prese a maggioranze assai deboli. L'on. presidente Dupin si spiegò a tal proposito in termini formali:

Alcuni membri e Presidenti di parecchie Commissioni lamentano il fatto che, mentre sono indette le convocazioni ad ora fissa, molti si credano autorizzati a non presentarsi se non mezz'ora più tardi. Pare che sia una tolleranza convenuta, quasi un diritto acquisito. Ne risulta che tutti coloro i quali puntualmente si presentano all'ora fissata, sono costretti a perdere mezz'ora per aspettare i colleghi che spesse volte non vengono.... Quest'uso non può essere più lungamente tollerato, ond'è opportuno dichiarare che le convocazioni sono fatte ad ora fissa e che in mancanza di alcuni *membri delle Commissioni, sono autorizzati a procedere quelli che si trovano presenti* (2).

1060. La regola generale, per cui l'*approvazione* deve seguire a *maggioranza*, è imposta alle Commissioni come alla Camera (3); in conseguenza, ogniqualvolta in una Commissione vi sia *parità di voti* su di una proposta, questa viene respinta.

1061. L'opinione della maggioranza d'una Commissione non può essere formulata se non in seguito a regolare deliberazione; il parere della maggior parte dei componenti d'una Commissione espresso in particolari conversazioni, non può sostituirsi dinanzi alla Camera alla deliberazione della Commissione (4).

(1) R. S., art. 130; R. C. D., art. 144; vedi n° 357.
(2) A. N. 8 febbraio 1850.
(3) Vedi n° 1362.
(4) C. D. 15 giugno 1880.

Digitized by Google

1062. La Commissione che esamina i progetti o le proposte che le vengono rinviate non è assolutamente dipendente dal controllo della Camera. Questa può prendere risoluzioni speciali indicanti alle Commissioni l'ordine e la base dei loro lavori. Il 15 giugno 1874 l'on. Casimiro Périer e parecchi suoi colleghi presentarono una proposta, per invitare la *Commissione delle leggi costituzionali*, a prendere per base dei propri lavori l'articolo primo del progetto del 19 maggio 1873. L'on. Laboulaye avvertiva la necessità di dare *un indirizzo* alla Commissione delle leggi costituzionali. La proposta dell'on. Casimiro Périer provocò una proposta dell'on. Lambert de Sainte-Croix che invitava la predetta Commissione a dare ai suoi lavori una base affatto diversa. Le due proposte vennero in discussione nella seduta del 23 luglio 1874 sulla relazione fatta a nome della Commissione delle leggi costituzionali.

1063. Nella seduta del 22 marzo 1877 la Camera dei deputati approvò un emendamento dell'onor. Allain-Targé, pel quale veniva rinviato alla Commissione un progetto di legge che approvava una convenzione con la Compagnia d'Orléans e indicava *su quali basi il progetto doveva essere rimaneggiato.*

Nella seduta del Senato del 20 aprile 1880, l'on. Feray presentò, in relazione al progetto di legge sulle dogane, la proposta che la Commissione delle dogane, la quale aveva dinanzi soltanto il primo dei quattro progetti elaborati dalla Camera dei deputati, non avesse a presentare il proprio lavoro al Senato, se non dopo che le fossero state inviate tutte le parti delle tariffe ed avesse potuto farne una relazione generale. Tale proposta non venne messa ai voti, ma non venne opposta alla sua forma alcuna obbiezione dirimente.

1064. Numerosi precedenti ammettono che le Commissioni cui sieno inviati parecchi progetti di legge possano fonderli in uno solo (1). Tale fusione può aver luogo anche quando i progetti emanino da diversi Ministeri (2).

1065. Al contrario, una Commissione può togliere da un progetto un titolo speciale e proporre all'Assemblea di farne una legge distinta (3). Ma

(1) Così procedettero la Camera dei deputati l'11 novembre 1830 e il 6 gennaio 1831 : l'Assemblea nazionale il 15 settembre 1871 e il 27 luglio 1872; la Camera dei deputati il 15 marzo 1877 e il 6 giugno 1878. Tuttavia tale procedimento venne censurato.

(2) Così procedette l'Assemblea legislativa il 3 aprile 1849 per due progetti di crediti presentati l'uno dal Ministro dei lavori pubblici, l'altro dal Ministro dell'interno.

(3) A. N. 8 agosto 1849.

Digitized by Google

per dividere una legge già presentata nel suo complesso è necessario ne venga fatta dalla Commissione una formale proposta (1).

Quando il potere legislativo è diviso fra due Assemblee giova spesso, per affrettare l'elaborazione d'una legge, dividerla in più progetti distinti, i quali sono inviati immediatamente dopo la loro votazione da una Camera all'altra. In tal modo si è proceduto pel progetto di legge sulla tariffa doganale, in virtù della decisione della Camera presa nella seduta 4 marzo 1880.

1066. Una Commissione può sostituire ad un progetto di legge un progetto totalmente diverso. Nel 1843 il Governo aveva presentato alla Camera dei deputati un progetto di legge per la soppressione della fabbricazione dello zucchero indigeno con una indennità per i produttori (2). La Commissione respinse in via assoluta il progetto e gli sostituì un sistema che tendeva ad accrescere o diminuire la tassa sullo zucchero indigeno, commisurato su di una scala mobile e proporzionale alla produzione (3). Nel 1844 la Commissione della Camera dei deputati cui era stata demandata la cognizione d'una proposta dell'on. Chapuys de Montlaville, che sopprimeva il diritto di bollo sui giornali, sostituì a codesta proposta un nuovo ordinamento del diritto di bollo (4).

1067. Finchè non è intervenuto un voto *definitivo* della Camera sulle questioni sottoposte all'esame d'una Commissione, questa ha diritto di modificare il testo già da essa stabilito. Così nell'intervallo fra le due letture, una Commissione può presentare una redazione interamente diversa da quella della prima lettura. Nell'Assemblea nazionale la Commissione incaricata d'esaminare la proposta dell'onorevole Princetau sull'aumento delle tasse dei cancellieri dei giudizi di pace, aveva presentato il 20 gennaio 1875 un progetto di revisione della tariffa 1807. La prima deliberazione su tale progetto ebbe luogo il 16 febbraio 1875; il 2 giugno successivo, la Commissione presentò una relazione supplementare e sostituì al sistema di revisione una modificazione al bilancio, per la quale si elevava di duecento lire lo stipendio dei cancellieri dei giudici di pace e si provvedeva a tale aumento di spesa mediante la percezione di un diritto sulla registrazione di ogni causa portata dinanzi al giudice di pace. Le deliberazioni dell'Assemblea si fecero senza contestazione sull'ultimo testo della Commissione, testo adottato nelle sedute del 22 giugno e 16 novembre 1875.

(1) A. N. 19 marzo 1874.
(2) C. D. 10 gennaio 1843.
(3) C. D. 26 aprile 1843.
(4) C. D. 13 luglio 1844.

Digitized by Google

§ 8. — *Commissioni revocate o dimissionarie.*

1068. La Camera può revocare ad una Commissione l'esame d'un progetto ad essa rinviato; ma la situazione è diversa secondo che la Commissione ne ha fatto o no domanda. Se la Commissione ha dato le dimissioni, l'Assemblea non fa che prenderne atto, e può farlo in qualunque momento, prima o dopo la presentazione della relazione (1). Ma, se la Commissione ha già fatta la sua relazione, la risoluzione dell'Assemblea che ne ordina lo scioglimento non può intervenire che in corso di discussione (2). È per vero opportuno che un voto, il quale ha per effetto di annullare il risultato di un lungo lavoro, sia dato con cognizione di causa; ed è soltanto quando delibera sulle conclusioni d'una relazione, che la Camera può sapere se essa meriti di servire di base alle proprie discussioni, se risulti alcun vantaggio dal lavoro già fatto o se tutto il procedimento debba essere ricominciato.

Tuttavia esiste un precedente contrario. Nella seduta del 5 ottobre 1850 venne sottratto alla cognizione della Commissione del bilancio e rinviato agli uffizi un progetto relativo all'usufrutto della duchessa d'Orléans, sul quale nel giorno stesso aveva riferito l'on. Daru, a nome della Commissione del bilancio. Ma, esaminando la discussione più davvicino, si capisce come il presidente Dupin non giudicasse regolare sottrarre, contro la sua volontà, ad una Commissione, l'esame d'un progetto dopo la presentazione della relazione. Infatti egli aveva già messo ai voti senza difficoltà una mozione, che tendeva a togliere qualsiasi competenza alla Commissione del bilancio circa un progetto sul bollo, *non ancora riferito*. Ma, quando si chiese la stessa procedura per il progetto relativo all'usufrutto della duchessa d'Orléans, fece notare come sul progetto *fosse già stata presentata la relazione*, ed insistè perchè l'on. Daru fosse sentito. La questione non fu posta ai voti che per l'insistenza dell'Assemblea.

Quando la Camera revoca una Commissione speciale dopo presentata la relazione, essa rinvia il progetto stesso agli uffici o all'esame d'un' altra Commissione, ma non rinvia loro la *relazione* (3).

1069. Quando la Camera abbia discussa e votata la nomina di una Commissione speciale per l'esame di una proposta, non le si può chiedere qualche giorno dopo di rinviare la proposta stessa ad una Commissione già esistente, che sarebbe una contraddizione (4). La Camera può però re-

(1) A. N. 15 giugno 1850, 30 maggio 1871, 8 dicembre 1873; C. D. 14 maggio 1878.
(2) A. N. 24 marzo 1874.
(3) C. D. 24 ottobre 1815.
(4) C. D. 26 aprile 1880.

Digitized by Google

vocare una Commissione. Oltre ai casi suaccennati, il Senato nel 1878 revocò una Commissione speciale in circostanze affatto particolari e di fronte ad un conflitto di competenza, senza precedenti. Il 24 gennaio, su domanda del Presidente della prima Commissione d'iniziativa, il Senato avea rinviato una proposta dell'on. Giulio Favre sulla riforma giudiziaria ad una Commissione speciale, già incaricata dell'esame di un progetto analogo. Il 25 gennaio 1879 l'on. Favre presentò una nuova redazione della proposta, la quale venne rinviata alla Commissione già incaricata dell'esame della prima, cioè alla Commissione speciale. L'on. Favre interpretò il rinvio come fatto alla Commissione d'iniziativa, che egli non sapeva fosse già stata esonerata dall'incarico. La prima Commissione d'iniziativa, della quale parecchi membri erano stati cangiati in seguito al rinnovamento triennale del Senato, si credette pure incaricata della proposta dell'onorevole Favre, ed in suo nome l'on. Cherpin presentò una relazione sommaria che concludeva per la presa in considerazione. Allora il Presidente osservò che la Commissione d'iniziativa non era stata incaricata della proposta e ricordò il rinvio alla Commissione speciale. L'on. Favre, notando come la Commissione speciale non desse segno di vita, mentre quella d'iniziativa aveva finito il suo lavoro e presentata la relazione, disse che non potevasi non tener conto di tutto ciò, in vista di un conflitto di attribuzioni, e perciò chiese la stampa e la distribuzione della relazione, salvo alla Commissione speciale di fare le sue osservazioni quando fosse venuta in discussione la presa in considerazione. Il Presidente osservò a ragione come non potesse ritenersi che due Commissioni dovessero contemporaneamente esaminare un progetto identico, e che, se il Senato avesse decisa la stampa e la distribuzione della relazione della Commissione d'iniziativa, avrebbe implicitamente annullata la competenza della Commissione speciale. Avendo infatti il Senato ordinata la stampa e la distribuzione di quella relazione, venne sottratto alla Commissione speciale l'esame della proposta Favre.

1070. Il regolamento non vieta ai membri di una Commissione di dimettersi dal mandato già accettato; ma in tal caso non si applica il principio generale, pel quale le dimissioni devono essere indirizzate alle autorità che hanno fatta la nomina. Il membro d'una Commissione che intenda rassegnare il proprio mandato, non può presentare la propria dimissione ad un ufficio i cui poteri sieno spirati e che non possa più riunirsi se non dietro ordine del Presidente della Camera. Al Presidente della Camera pertanto, od ai presidenti delle Commissioni devono essere indirizzate le dimissioni dei membri delle Commissioni. Il Presidente della Commissione deve avvertirne il Presidente della Camera, il quale fa convocare l'ufficio competente affine di sostituire il dimissionario.

Digitized by Google

1071. Una Commissione, con deliberazione presa a maggioranza di voti, non può dare le proprie dimissioni. La maggioranza d'una Commissione non ha diritto di spogliare i componenti la minoranza del mandato ricevuto dagli uffici o dall'Assemblea. Perchè una Commissione si possa considerare dimissionaria e cessi realmente di esistere, è necessario che tutti i suoi membri *individualmente* abbiano dato le proprie dimissioni.

Tale principio venne riconosciuto in occasione della dimissione data dalla prima Commissione delle leggi costituzionali all'Assemblea nazionale nel maggio 1875. Nella seduta del 18 maggio 1875 l'on. Dufaure guardasigilli presentò due progetti di legge; l'uno relativo ai rapporti fra i poteri pubblici, l'altro sull'elezione dei senatori: e ne chiese il rinvio alla Commissione dei trenta, nominata in esecuzione dell'art. 2 della legge 20 novembre 1873 per l'esame delle leggi costituzionali. Il rinvio venne respinto. Proclamato il risultato della votazione, l'on. Batbie presidente della Commissione delle leggi costituzionali, dichiarò che la Commissione rassegnava all'Assemblea la propria dimissione. L'on. Laboulaye rispose all'onorevole Batbie che restava una minoranza della Commissione dei trenta, pronta a sostenere la discussione della legge elettorale. L'on. presidente D'Audiffret-Pasquier pose fine all'incidente facendo notare che la Camera non poteva lasciare intavolare una discussione fra la maggioranza e la minoranza della Commissione; che conveniva la Commissione si riunisse nuovamente per sapere quali fra i suoi componenti dessero le proprie dimissioni e quali no. Il giorno appresso, l'on. Batbie fece noto all'Assemblea che aveva radunata la Commissione dei trenta, e che essa aveva ritenuto che la maggioranza non poteva imporre alla minoranza contraria al suo voto l'obbligo di dimettersi, e che quindi le dimissioni dovevano essere *individuali*. In conseguenza l'on. Batbie rimetteva al Presidente una lista di ventun membri dimissionari. Il Presidente, riassumendo la situazione, disse che se tutti i componenti la Commissione non davano le dimissioni, la Camera doveva, per completare la Commissione, procedere a nuove elezioni nelle forme previste dalla legge 20 novembre 1873; ed aggiunse che avrebbe aspettato a porre la questione di conoscere prima l'esatto numero dei dimissionari. Il 20 maggio l'on. Andreu de Kerdrel inviò la sua dimissione per dispaccio telegrafico, con che le dimissioni furono in numero di 22; il 21 maggio altri cinque membri diedero le proprie dimissioni, ciò che portò il numero dei dimissionari a 27. Essendo morto uno dei membri della Commissione, l'on. Goulard, e due altri, gli on. Dufaure e de Meaux, essendo stati nominati Ministri, tutta intera la Commissione si trovò dimissionaria: nel giorno stesso l'on. Dufaure invitò l'Assemblea a nominare una nuova Commissione di trenta membri, nella stessa forma dell'antica, e la sua proposta venne accolta.

Digitized by Google

1072. Una Commissione ha diritto di dichiarare che si ritira da una discussione perchè una sua proposta è stata respinta dalla Camera: ma essa non è perciò disciolta e può essere chiamata a dare il proprio parere sugli emendamenti ad essa rinviati dall'Assemblea (1). Se la maggioranza (2) della Commissione rifiuti assolutamente di intervenire, la Commissione può essere rappresentata dalla minoranza (3) e può non soltanto dimandare che le sia rinviato un emendamento, ma ancora presentare un nuovo progetto e sostenerne la discussione (4).

1073. Una Commissione che ha concluso pel rigetto di tutte le proposte, dell'esame delle quali è stata incaricata, non ha perciò cessato d'esistere, ma conserva il diritto di presentare un nuovo progetto in caso di discussione (5).

§ 9. — *Rapporto delle Commissioni coi membri delle Camere.*

1074. I lavori dei Comitati una volta erano pubblici per tutti i membri dell'Assemblea. Tale pubblicità non venne mantenuta, ed a ragione, perchè

(1) A. N. 23 giugno 1874; 12 febbraio 1875.

(2) In sul principio della Ristorazione non s'ammetteva che una Commissione comparisse davanti alla Camera scissa in *maggioranza e minoranza*. Il processo verbale della seduta della Camera dei deputati del 2 gennaio 1816 avendo fatto menzione dell'opinione emessa dall'on. De Germiny « a nome della minoranza della Commissione » fu oggetto di reclamo nella seduta successiva da parte dell'onorevole Chifflet. « Quando il voto espresso da un relatore non è, diss'egli, quello di tutti i membri della Commissione, i dissidenti conservano il diritto di combatterlo, *ma come membri dell'Assemblea generale*, e non *come rappresentanti la parte dissidente della Commissione*. Quali conseguenze produrrebbero un procedere ed un uso contrario! Non sarebbe il modo di far sorgere dei partiti distinti in questa Camera? *Io domando che il processo verbale non ricordi più l'abuso d'accordare la parola in nome della minoranza d'una Commissione* ».

Il presidente Lainé e il barone Pasquier difesero invano, in nome del buon senso e della giustizia, i diritti della minoranza. « Una Commissione non è un corpo deliberante, disse il primo, onde può essere permesso alla minoranza di esporre i motivi della sua opinione. — Il diritto della minoranza d'una Commissione, di far conoscere i motivi della sua opposizione è incontestabile... aggiunse il barone Pasquier. Essendo le Commissioni destinate a raccogliere il parere degli uffici, *è un dovere di coscienza per i membri della minoranza d'essere dinanzi alla Camera portatori dell'avviso dei loro uffici rispettivi*. La maggioranza in un corpo deliberante è una maggioranza finita; il suo voto diventa legge. Non così accade della maggioranza d'una Commissione, invece di finire una discussione si può dire che la comincia ».

L'on. Corbière rispose che sarebbe « una vera *mostruosità* permettere alla minoranza di presentarsi, in certo modo, come una Commissione più piccola della prima ». La Camera gli die' ragione, ordinando la modificazione del processo verbale.

(3) A. N. 19 giugno 1874.

(4) A. N. 21 e 22 marzo 1849.

(5) A. N. 7 febbraio 1849.

Digitized by Google

turbava inutilmente la calma e la ponderatezza delle deliberazioni. Ma i regolamenti moderni hanno sancito a favore degli autori delle proposte, il diritto di essere sentiti in seno alle Commissioni competenti; l'art. 27 del regolamento del Senato, dispone in proposito:

L'autore d'una proposta ha diritto di essere sentito dalla Commissione incaricata dell'esame della proposta stessa. Egli è invitato, prima della nomina del relatore, a presentarsi alla Commissione. Se gli autori della proposta sono parecchi, essi devono designare uno o più rappresentanti fra di essi che tengano le loro veci dinanzi alla Commissione.

L'art. 35 del regolamento della Camera dei deputati, stabilisce lo stesso principio. Inoltre, secondo l'art. 56, gli autori degli emendamenti hanno il diritto di essere sentiti dalla Commissione competente se ne facciano domanda. Il regolamento del Senato serba il silenzio in proposito.

1075. Gli antichi regolamenti non prevedevano il caso in cui, *durante il corso dei lavori* d'una Commissione, un membro chiedesse di prendere cognizione dei documenti rimessi alla Commissione stessa. Per tal modo si erano parecchie volte sollevate difficoltà a proposito di tali domande di comunicazione (1). Ora l'art. 25 del regolamento del Senato e l'art. 28 di quello della Camera dei deputati, dispongono che i membri della Camera possano prender cognizione dei documenti rimessi alle Commissioni od agli uffici per lo studio del progetto da esaminarsi. Tale comunicazione deve aver luogo senza che i lavori delle Commissioni possano essere intralciati (2).

È evidente che colle parole: « i *documenti* rimessi alle Commissioni » il regolamento intese riservare alle Commissioni il diritto di comunicare o no, *i loro processi verbali;* tale riserva è conforme alla giurisprudenza. Il 27 aprile 1865 gli on. visconte Lanjuinais, Bethmont e Dorian scrissero all'on. Schneider, Vice-presidente del Corpo legislativo (che fungeva da presidente per la morte dell'on. Morny), la lettera seguente:

Signor Presidente, la Questura ha rifiutato stamane di comunicare i processi verbali della Commissione del bilancio, finora approvati, a me ed ai due miei colleghi on. Dorian e Bethmont. Abbiamo pertanto l'onore di pregarvi d'ordinare che ci vengano comunicati nel più breve termine, dovendo fra pochi giorni essere presentata la relazione sul bilancio.

(1) V. specialmente le sedute del Corpo legislativo del 20 marzo 1865, 5 maggio 1865 e 11 giugno 1867; e le sedute dell'Assemblea nazionale del 4 giugno 1875 e 2 luglio 1875.

(2) Quando i piani e i disegni necessari all'intelligenza d'un progetto di legge non possono essere distribuiti a tutti i deputati, è conveniente che gli incarti che hanno servito agli studi della Commissione sieno depositati negli archivi o alla biblioteca prima dell'apertura della discussione (A. N. 22 gennaio 1874, in fine).

Digitized by Google

Ma l'on. Schneider rispose che i processi verbali della Commissione del bilancio erano di sua proprietà esclusiva, e non potevano essere comunicati senza l'assenso di essa. Aggiunse che i processi verbali delle Commissioni *anteriori*, erano depositati negli archivi, dove ognuno aveva diritto di chiederne comunicazione.

Il 5 maggio successivo l'on. visconte Lanjuinais portò alla tribuna tale rifiuto di comunicazione. L'on. Alfredo Le Roux, presidente della Commissione del bilancio, disse che una Commissione era padrona dei propri processi verbali, e che nessuna Commissione, nemmeno dopo presentata la relazione, aveva mai accettato di comunicare i suoi processi verbali a membri della Camera, prima del loro deposito agli archivi. Il Corpo legislativo approvò implicitamente la teoria del Presidente della Commissione del bilancio passando all'ordine del giorno sull'incidente.

§ 10. — *Dei documenti rimessi alle Commissioni.*

1076. L'art. 25 del regolamento del Senato e l'art. 28 di quello della Camera dei deputati, stabiliscono che i documenti inviati alle Commissioni per lo studio dei progetti, restino depositati negli archivi della Camera, dopo la votazione dei progetti stessi. Ne consegue che *tutti* i documenti comunicati dai Ministri alle Commissioni, devono restar depositati agli archivi? Non è forse il caso di distinguere fra i documenti i quali, depositati alla presidenza in seduta pubblica, sono divenuti proprietà della Camera, e quelli che sono stati rimessi alle Commissioni *direttamente e in via confidenziale?* Questi ultimi possono essere resi ostensibili sulla domanda del Ministero donde provengono?

Tale delicata questione venne lungamente dibattuta alla Camera dei deputati della Monarchia di luglio; l'art. 68 del regolamento d'allora, conteneva le seguenti disposizioni, analoghe a quelle dell'attuale art. 28:

> Le carte e i documenti relativi all'esame delle leggi di finanza, saranno sempre depositati negli archivi della Camera, onde i deputati possano, al caso, averne comunicazione.

Nella seduta del 27 marzo 1837, un deputato domandò perchè la Commissione dei crediti supplementari non avesse depositato agli archivi i documenti ad essa comunicati dal governo; al che rispose il Presidente della Commissione, che erano stati rinviati all'amministrazione che aveva dichiarato d'abbisognarne d'urgenza; aggiungendo che non credeva potesse spettare alla Camera, la quale non ne aveva certo l'intenzione, la facoltà d'intralciare l'amministrazione, e che la maggioranza della Commissione aveva autorizzata la consegna dei documenti.

Digitized by Google

All'osservazione che la Commissione non poteva privarsi di quei documenti i quali dovevano essere depositati all'archivio, il presidente Dupin, precisando i diritti rispettivi della Camera e del Governo, distinse fra le comunicazioni di documenti fatte ad una Commissione dietro semplice domanda, e le comunicazioni solenni e regolari fatte alla Camera, le quali importano che i documenti in questione restino di proprietà della Camera stessa, onde vanno depositati agli archivi.

L'interpretazione restrittiva dell'art. 68 del regolamento fatta dal Presidente, venne contestata da vari deputati; i quali sostennero che il detto articolo doveva estendersi a tutti i documenti rilasciati alle Commissioni. Nella seduta del giorno successivo l'on. Molé, Presidente del Consiglio, parlò in proposito nello stesso senso dell'on. Dupin, e sostenne che il solo fatto che i documenti vengono comunicati alle Commissioni, non importava la proprietà dei medesimi per la Camera, non potendosi ritenere che tutti i documenti comunicati alle Commissioni, debbano sempre essere depositati alla Presidenza.

La distinzione fra documenti comunicati in seduta alla Camera e documenti comunicati soltanto direttamente alle Commissioni, venne vivamente combattuta, e venne sostenuto che la Camera aveva diritto di conoscere tutto ciò che veniva mandato alle Commissioni, le quali non ne sono che semplici mandatarie. Il Presidente replicò rilevando il carattere confidenziale di certi documenti comunicati alle Commissioni, dei quali esse possono servirsi senza divulgarli, salvo sempre ad esse il diritto di chiederne al governo una comunicazione ufficiale, se la credono necessaria od opportuna. Dopo lunga discussione, la Camera decise che il Presidente sarebbe stato incaricato di chiedere al Governo la comunicazione delle carte e dei documenti che non erano stati depositati agli archivi.

Digitized by Google

CAPITOLO IV.

DELLE RELAZIONI

§ 1. — *Presentazione e distribuzione delle relazioni.*

1077. Quando una Commissione ha definitivamente formulato il testo del progetto che deve sottoporre al voto della Camera, invita il suo relatore a compilare un riassunto delle sue deliberazioni e dei motivi di esse; tale riassunto letto alla Commissione e da essa approvato, costituisce la relazione, la quale viene presentata alla Camera col testo del progetto emendato dalla Commissione, e diventa la base della discussione.

1078. L'art. 26 del regolamento della Camera dei deputati stabilisce che le relazioni delle Commissioni *per i progetti o proposte di legge*, sono presentate *in seduta pubblica:* per conseguenza pare non possa seguire in adunanza segreta, a meno che la relazione non emani da una Commissione d'inchiesta. Nell'art. 65 del regolamento del Senato non si riscontra la stessa prescrizione; esso si limita a disporre che « le relazioni delle Commissioni si presentano alla presidenza ».

La presentazione delle relazioni è sempre messa all'ordine del giorno. Secondo il regolamento della Camera, vengono lette *qualora la Camera così decida*, o *se ne sia il caso*, come dice il regolamento del Senato. Queste due disposizioni hanno lo stesso valore (1). Per la lettura d'una relazione non è necessario che la Camera sia in numero (2). La lettura deve essere ascoltata in silenzio; coloro che credano di dover combattere le opinioni manifestate in nome della Commissione, non ne hanno il diritto che nel giorno fissato dalla Camera per l'apertura della discussione (3).

In caso d'urgenza la relazione può essere verbale (4), così pure le relazioni supplementari sopra emendamenti ed articoli rinviati alla Commissione (5).

1079. Il regolamento della Camera dei deputati, conforme in proposito a quello della precedente Assemblea, prescrive *che, salvo il caso d'urgenza*

(1) C. D. 20 febbraio e 18 giugno 1839, 13 e 15 giugno 1840; A. N. 20 giugno 1848; 6, 10 e 16 dicembre 1850, 7 luglio 1874.
(2) C. D. 15 giugno 1842.
(3) C. D. 21 febbraio 1823.
(4) A. N. 29 dicembre 1871.
(5) C. L. 13 giugno 1867, 9 gennaio 1868.

Digitized by Google

dichiarata, le relazioni sui progetti o proposte di legge sieno *stampate e distribuite* ventiquattr'ore almeno prima dell'apertura della discussione generale (1). Si può chiedere se tale prescrizione sia imperativa e se, *eccetto il caso d'urgenza*, la Camera abbia facoltà di decidere che una relazione sopra un progetto o proposta di legge non sia *nè stampata, nè distribuita*. Pare che la questione debba essere risoluta per l'affermativa. Infatti le stampe legislative non sono eseguite che sull'ordine della Camera, la quale non può essersi tolto, col suo regolamento, il diritto di impedire una pubblicazione, nella quale vedesse degli inconvenienti; il suo diritto cessa solo pei progetti presentati dal Governo, perchè questi seguono la via tracciata dalla Costituzione.

Tuttavia la questione se, tranne il caso d'urgenza, possa vietarsi la distribuzione d'una relazione su di un progetto di legge, sembrò dubbia nella seduta del 21 marzo 1874. Gli on. Chaper, Emilio Carron e parecchi loro colleghi, avevano rimesso al Presidente una domanda tendente a vietare la stampa e la distribuzione della relazione sul progetto di legge relativo alle fortificazioni di Parigi. Il Presidente fece notare che tale progetto non era stato dichiarato urgente e che il regolamento disponeva: « le relazioni, tranne il caso d'urgenza, sono stampate e distribuite »; onde concluse che la relazione doveva essere stampata e distribuita senza che fosse il caso di mettere ai voti la proposta Chaper. L'on. de Mornay, avendo allora affermato che l'urgenza era stata precedentemente dichiarata al momento della presentazione del progetto, il Presidente pose ai voti la questione se la relazione doveva essere stampata e distribuita. L'Assemblea si pronunciò per l'affermativa (2).

L'art. 66 del regolamento del Senato era concepito negli stessi termini del suddetto art. 26; ma venne modificato dalla risoluzione del 24 febbraio 1877, ed oggi stabilisce in via generale, che « le relazioni sieno stampate e distribuite ».

Tuttavia il Senato potrebbe, come la Camera dei deputati, impedire, con una speciale decisione, la distribuzione d'una relazione, se giudicasse contrario al bene dello Stato divulgare i documenti o gli apprezzamenti in essa contenuti.

Quando l'Assemblea revoca una Commissione nel momento in cui pre-

(1) R. C. D., art. 26.

(2) Per principio nessuna autorità può vietare la distribuzione dei documenti che la Camera ha ordinato di stampare e distribuire per suo uso. Tale regola fu inosservata una sola volta. Nel 30 dicembre 1813 il Corpo legislativo avea deciso che la celebre relazione dell'on. Lainé sulla negoziazione intavolata a Francoforte fosse immediatamente stampata nei sei esemplari per ciascuno dei suoi membri. Napoleone I fece sospendere la stampa, distruggere la composizione tipografica e sequestrare gli esemplari già stampati.

Digitized by Google

senta la relazione, tale relazione si considera come non avvenuta, e non è nè stampata, nè distribuita (1).

1080. Una relazione può essere ritirata. Nel maggio 1875 erano stati rinviati per errore alla 33ª Commissione d'interesse locale, invece che alla 32ª, i documenti d'un progetto d'interesse locale relativo alla Charente inferiore; l'on. Ancelon presentò il 24 maggio 1875, la relazione sul progetto stesso in nome della 33ª Commissione. Ma la 32ª Commissione, che era la competente, aveva per sua parte esaminato il progetto stesso, e richiamò l'attenzione del Presidente sulla irregolarità commessa; si aggiornò quindi la inscrizione della relazione all'ordine del giorno, d'accordo fra il Presidente e l'on. Ancelon. Il 29 maggio l'on. Ancelon espose i fatti all'Assemblea, dichiarando che la sua relazione doveva considerarsi come non avvenuta. Nel giorno stesso l'on. Warnier fece una relazione in nome della 32ª Commissione.

1081. A termini del paragrafo 4° dell'art. 23 del regolamento del Senato colla presentazione delle relazioni esso è invitato a prenderne cognizione soltanto per la sessione nella quale sono presentate, a meno che non siano riprese nella successiva.

Tale disposizione tolta ai regolamenti vigenti sotto la Monarchia di luglio non esiste nel regolamento della Camera dei deputati; nè venne mai applicata nemmeno al Senato. La ripresa formale delle relazioni depositate nel corso della sessione anteriore non essendo richiesta, esse erano sempre valide, quasi per tacita riconduzione. Questa disposizione fu però abrogata e sostituita dai due paragrafi di una risoluzione votata nella seduta 24 gennaio 1879 sull'iniziativa dell'on. Bertrand.

§ 2. — *Del ritardo nella presentazione delle relazioni.*

1082. Sebbene i regolamenti non impongano alle Commissioni termini perentori per la presentazione delle loro relazioni, esse hanno tuttavia l'obbligo di presentarle al più presto possibile. La Camera non ha che due mezzi onde affrettare la presentazione delle relazioni, quando il ritardo non abbia legittimo motivo: revocare la Commissione e rinviare una seconda volta l'affare agli uffici, o invitare, mediante una risoluzione, la Commissione a presentare la propria relazione entro breve termine. I precedenti stabiliscono il diritto di ciascun deputato di portare alla tribuna, *sotto forma di risoluzione sottoposta al voto della Camera*, i reclami che creda

(1) Così si è proceduto per la relazione dell'on. Daru sulla dote della Duchessa d'Orléans (seduta 5 ottobre 1850).

Digitized by Google

di dover fare contro i ritardi di una Commissione. Tali reclami non possono essere fatti ad una Commissione in seduta pubblica perchè sarebbero interpellanze da collega a collega, ma devono *essere rivolti direttamente alla Camera*, che accoglie o respinge la risoluzione proposta.

Nella seduta del Corpo legislativo del 29 aprile 1861, l'on. Anselmo Fleury lamentò che un progetto di legge relativo ai prestiti della Vandea fosse da due anni seppellito in una Commissione, in seguito all'intervento dei deputati del dipartimento. Il Presidente gli osservò che non si poteva dire che una Commissione aveva *seppellito* un progetto di legge, perchè non ne avrebbe in alcun modo il diritto.

Nel 1871 intervenne lo stesso Governo per affrettare la relazione sul progetto intorno alle emissioni della Banca di Francia. L'Assemblea era alla vigilia della proroga in occasione delle vacanze di gennaio e l'on. Bocher relatore di quel progetto dichiarava di poter presentare la relazione prima di tre giorni; il Ministro delle finanze chiese che la Camera non si prorogasse prima della votazione di quella legge. Il signor Thiers, Presidente della Repubblica insistè per la discussione immediata, ma non fu preso in quella seduta alcun partito. Nella seduta successiva il signor Thiers e il Ministro delle finanze pur dichiarando di non voler far pressioni alla Commissione instavano perchè la relazione fosse approntata il più presto possibile. L'Assemblea inclinava ad ammettere la discussione immediata ed in vista di ciò l'on. Bocher chiese di poter fare nell'indomani una relazione verbale.

Nel 1874 Casimiro Perier presentò un progetto di risoluzione, che però non ebbe seguito, colla quale s'invitava la Commissione delle leggi costituzionali a presentare entro breve termine una relazione.

Nel 1875 l'on. De Grasset domandò che fosse discusso prima della proroga dell'Assemblea un progetto sottoposto alla Commissione del bilancio: avendo il Presidente di questa Commissione dichiarato che, per la impossibilità di presentarne la relazione prima delle vacanze, la Commissione aveva aggiornata la questione alla ripresa dei lavori, l'on. De Grasset pregò l'Assemblea a volere inscrivere il progetto all'ordine del giorno onde costringere la Commissione a presentare una relazione succinta. Tale proposta venne respinta dall'Assemblea.

Nella seduta del 29 giugno 1876 l'on. G. David rilevò la lentezza della Commissione incaricata di preparare un progetto di legge sull'organizzazione municipale e criticò vivamente la Commissione stessa, onde il presidente Grévy gli fece notare che, se intendeva dirigere un'*interpellanza* alla Commissione, egli non poteva permettere che l'incidente, contrario ai regolamenti, avesse seguito; ed invitava l'oratore a presentare, nel caso, una *proposta*. Subito dopo l'on. Jolibois presentò una proposta che invitava la Commissione per la legge municipale a presentare la sua relazione entro

Digitized by Google

otto giorni. Rinviata direttamente agli uffici la proposta, venne nominata nel 4 luglio la Commissione la quale fece la sua relazione due giorni dopo, concludendo pel rigetto. La Camera accolse le conclusioni della relazione, ma, subito dopo tal voto, l'on. Jules Ferry presentò la relazione della legge sull'organizzazione municipale.

1083. Il Presidente della Camera, nel caso di ritardo nella presentazione d'una relazione, può chiamarne alla tribuna il Presidente onde dichiari quando la relazione sarà presentata. Il presidente Gambetta usò di questo suo diritto nella seduta del 2 agosto 1879, per i lavori della Commissione nominata per la tariffa delle dogane.

Nella seduta del 18 maggio 1880, avendo l'on. Haentjens domandato che la Commissione incaricata della proposta concernente la durata delle ore di lavoro per gli operai avesse a fissare un'epoca per presentare la relazione, l'on. Waddington rispose impegnandosi a presentarla entro breve termine, rilevando tuttavia come l'indicare una data fissa fosse contrario agli usi parlamentari. Avendo l'on. Leuglé manifestata l'intenzione di presentare un progetto di risoluzione per determinare la data in cui i lavori della Commissione avessero ad essere terminati, l'on. presidente Bethmont rispose che era una procedura assai raramente usata, ma non oppose la pregiudiziale. Anche nel caso d'urgenza dichiarata, non si può imporre ad una Commissione un termine per presentare la relazione.

Il regolamento non assegna termini che alle Commissioni d'iniziativa parlamentare. La mancanza di un termine non autorizza però le Commissioni speciali a non concludere su di una proposta (1).

1084. Nella seduta della Camera dei deputati del 4 dicembre 1877 l'on. Jules Ferry lesse, in nome della Commissione del bilancio, una dichiarazione che concludeva: « La Commissione non presenterà, fino a nuovo ordine, alcuna relazione sul bilancio delle contribuzioni dirette » (2). L'onorevole Baragnon dimandò che tale dichiarazione venisse inscritta all'ordine del giorno e sottoposta al voto della Camera, rilevando che l'on. Ferry con quella dichiarazione aveva presentata la relazione colle relative conclusioni. Il presidente Grévy rispose che la Commissione del bilancio aveva fatto alla Camera una comunicazione sullo stato dei suoi lavori e non già una relazione da sottoporsi al voto della Camera, e che quindi non poteva porla

(1) Tale dichiarazione non è senza precedenti: la Commissione incaricata dell'esame del progetto di legge sulle patenti nel 1834 emise il parere che era il caso *d'astenersi da ogni discussione* sul progetto, durante il corso della sessione (seduta 9 aprile 1834).

(2) C. D. 17 marzo 1879.

Digitized by Google

all'ordine del giorno. Anche l'onorevole Rouher parlò nel medesimo senso dell'onorevole Baragnon, chiedendo che la Camera fosse chiamata a pronunciarsi. L'onorevole Gambetta sostenne che la dichiarazione della Commissione non poteva equipararsi ad una relazione, poichè le relazioni esaminano, criticano, modificano, accettano o rigettano progetti, mentre il documento letto dall'onorevole Ferry si limitava ad esporre le ragioni per le quali la Commissione intendeva di dovere *aggiornare* la presentazione della relazione.

Il Presidente dichiarò di dover dare alla Camera una spiegazione intorno alla procedura ed al regolamento e disse:

Quando la Camera ritenga che una Commissione non accetta di presentare la sua relazione senza plausibili motivi, può, sulla proposta di uno dei suoi membri, prendere una risoluzione con la quale s'ingiunga alla Commissione stessa di presentare la relazione. La Camera può ancora esautorare quella Commissione e costituirne un'altra.

Ecco la procedura da seguirsi, colla quale viene data soddisfazione anche alla minoranza.... Io insisto nel ritenere di non dovere porre all'ordine del giorno la discussione d'una dichiarazione con la quale non si chieda alla Camera, in qualsiasi materia, nè un'approvazione, nè un rigetto; poichè dopo la discussione sarei nella impossibilità di consultare la Camera.

Giusta le osservazioni del Presidente, l'on. Rouher presentò una proposta, con la quale s'invitava la Commissione del bilancio a presentare la sua relazione sulla votazione delle contribuzioni. Chiesta l'urgenza, venne respinta, e la proposta non ebbe più seguito.

Digitized by Google

LIBRO SESTO

DELLA FORMAZIONE DELLE LEGGI

CAPITOLO I.

DELLE SEDUTE PUBBLICHE

§ 1. — *La pubblicità delle sedute.*

1085. La legge elaborata dalle Commissioni non può essere discussa e votata che in Assemblea generale. Le sedute della Camera non furono sempre pubbliche; l'art. 15 della dichiarazione reale del 23 giugno 1789 vietava la pubblicità delle sedute degli Stati Generali.

Il buon ordine, il decoro e la libertà stessa del voto richiedono che Sua Maestà proibisca, come fa espressamente, a chicchessia fuori dei membri dei tre ordini che compongono gli Stati Generali, di assistere alle loro deliberazioni, sieno queste prese in comune o separatamente.

Tale disposizione non venne applicata; il 25 giugno 24 deputati vennero inviati al re per reclamare l'ammissione del pubblico alle tribune dell'Assemblea. Il re non era più in grado di resistere a domande che equivalevano ad ordini, e cedette. La Costituzione del 14 settembre 1791 consacrò il principio della pubblicità delle sedute, ma ammise in certi casi le adunanze segrete.

1086. L'art. 64 della Costituzione dell'anno III stabilì che le sedute dei Consigli degli Anziani e dei Cinquecento fossero pubbliche, purchè però coloro che vi assistevano *non potessero essere in numero superiore alla metà dei membri rispettivi di ciascun Consiglio;* disposizione ispirata dal vivo ricordo dei giorni nei quali le tribune dettavano legge alla Convenzione!

Digitized by Google

1087. Le sedute del Senato della Costituzione dell'anno VIII erano segrete; quelle del Tribunato e del Corpo legislativo erano pubbliche, ma il numero di coloro che vi assistevano *non poteva oltrepassare i duecento* (1).

1088. L'art. 32 della Carta del 1814 stabilì che le sedute della Camera dei Pari fossero segrete; l'art. 44, mantenne la pubblicità delle sedute della Camera dei deputati, con facoltà di riunirsi in Comitato segreto. L'art. 27 della Carta 1830 dispose che le sedute della Camera dei Pari fossero pubbliche come quelle della Camera dei deputati. L'art. 39 della Costituzione 4 novembre 1848 stabiliva:

> Le sedute dell'Assemblea sono pubbliche; tuttavia l'Assemblea può costituirsi in adunanza segreta, sulla richiesta di un numero di rappresentanti fissato dal regolamento.

A termini dell'art. 24 della Costituzione 14 gennaio 1852 le sedute del Senato non erano pubbliche; l'art. 41 della Costituzione stessa ammise la pubblicità delle sedute del Corpo legislativo con riserva, nel caso, dell'adunanza segreta. L'art. 4 del Senatoconsulto 8 settembre 1869 stabilì la pubblicità delle sedute del Senato. Le sedute dell'Assemblea nazionale furono pubblicate nelle condizioni previste dall'art. 39 della Costituzione 4 novembre 1848 e dal regolamento della Legislativa.

1089. L'art. 5 della legge costituzionale 16 luglio 1875 prescrisse la pubblicità delle sedute del Senato e del Corpo legislativo, salvo nei casi di Comitato segreto.

§ 2. — *Dell'ammissione di estranei alle sedute.*

1090. Il principio della pubblicità delle sedute non autorizza gli estranei a penetrare nell'aula ove seggono i rappresentanti. Il regolamento della prima Costituzione proibiva a tutti coloro che non erano deputati, d'introdursi nella sala delle sedute; la sbarra della Camera era riservata a coloro che avessero a presentare una qualche petizione, ed agli estranei chiamati per ordine dell'Assemblea; i semplici curiosi erano ammessi alle tribune, ove dovevano mantenere un perfetto silenzio. I divieti del regolamento non erano sempre rigorosamente osservati; nella seduta del 29 settembre 1790, mentre si stava per procedere ad una votazione importante sopra una questione di finanza, l'Assemblea fu costretta ad ingiungere agli estranei che si trovavano nella sala, di uscirne immediatamente sotto pena del carcere. Il pubblico avea siffattamente presa l'abitudine di

(1) C. 22 frimaio anno VIII, art. 23 e 35.

Digitized by Google

forzare la consegna penetrando nella sala delle sedute, e turbandone l'ordine con tali applausi e rumori, che la Legislativa, ad onta della sua grande tolleranza, dovette comunicare le seguenti pene:

Qualunque persona estranea siasi introdotta nell'aula dovrà uscirne alla prima intimazione. Nel caso di resistenza, per la quale sia necessario di richiedere la forza, l'*estraneo sarà tradotto in carcere per ventiquattr'ore o per un tempo più lungo*, a seconda della gravità delle circostanze. Contro gli estranei che dalle tribune o da altro sito disturberanno le sedute o mancheranno del dovuto rispetto, saranno pronunciate dall'Assemblea pene proporzionali al reato commesso. La pena più grave sarà quella del carcere a tempo, per la durata da determinarsi (1).

1091. Tali prescrizioni erano superflue finchè gli estranei erano ammessi alla sbarra; la Legislativa non osò chiuderne l'accesso, ma lo vietò ai cittadini armati, col seguente decreto:

L'Assemblea nazionale, considerando che tutto ciò che ha l'apparato della forza senza legale richiesta, dev'essere tenuto lontano dalle autorità costituite, e che è necessario richiamare codesto principio essenzialmente connesso col fondamento della Costituzione dell'ordine sociale; decreta che d'ora in poi nessuna Commissione di cittadini potrà essere ammessa alla sbarra, sfilare nella sala delle sedute, o presentarsi a qualsiasi autorità costituita, senza una legale richiesta (2).

1092. La Convenzione determinò, con eloquenza maggiore del successo, i doveri imposti al pubblico:

Appena aperta la seduta, e fino a quando essa è sciolta, i cittadini che vi assistono devono stare seduti e a capo scoperto: essi dovranno serbare e far osservare reciprocamente il silenzio necessario alla tranquillità delle deliberazioni, mantenere verso i rappresentanti il rispetto dovuto alle loro funzioni, e conservare la calma imposta dagli alti interessi dello Stato. La Convenzione nazionale conta per tutto ciò sul patriottismo e sulla prudenza dei cittadini, e ricorda ad essi come l'onorare i propri rappresentanti ridondi a loro proprio onore. Nel caso che uno o più individui turbassero le deliberazioni, essi saranno considerati quali perturbatori e come tali puniti a seconda della gravità dei reati: 1° colla espulsione dalle tribune a mezzo degli ispettori; 2° colla pena del carcere per ventiquattr'ore dietro ordine del Presidente o dei commissari ispettori della sala; 3° colla detenzione da tre giorni ad un mese che sarà pronunciata dall'Assemblea (3).

La Convenzione, come le Assemblee che l'aveano preceduta, lasciò aperta la sbarra, e si limitò a regolare timidamente l'ammissione degli estranei:

La Convenzione nazionale, che deve rendere conto di tutto il suo tempo alla nazione, non può permettere ad alcun gruppo di cittadini, armati o no, di sfilare

(1) R. 18 ottobre 1791, cap. 11, art. 12 e 13.
(2) D. 21 giugno 1792.
(3) R. 28 settembre 1792, cap. VIII.

Digitized by Google

nella sala delle sue sedute; ma, a seconda delle circostanze, manderà commissari per ricevere i loro omaggi a nome dei rappresentanti del popolo.

La Convenzione non riceverà d'ora in poi nessuna deputazione che abbia il solo scopo d'indirizzarle atti d'ossequio o felicitazioni; tutti gli indirizzi di tal natura saranno annunziati dai segretari. Le deputazioni che desiderassero parlare sopra questioni d'indole generale o speciale, dovranno trasmettere al Presidente una copia od estratto del loro indirizzo: su la relazione che ne sarà fatta all'Assemblea, questa deciderà sull'ammissione o sul rinvio ai Comitati competenti (1).

È noto quanto spesso siasi invasa la sede della Convenzione; le donne avevano una parte attiva in tutte codeste scene contro la rappresentanza nazionale, a tal punto che la Convenzione pronunciò contro di esse un decreto speciale:

Fino a che non siasi ristabilita la calma nel comune di Parigi, *nessuna donna sarà ammessa alle tribune* della sala delle sedute dell'Assemblea; e, in seguito, non vi saranno ammesse se non accompagnate da un cittadino, il quale dovrà presentare la propria carta alla guardia che sarà collocata appiè della scala che conduce alle tribune (2).

1093. Col decreto del 28 fruttidoro anno III, la Convenzione volle risparmiare ai due Consigli che dovevano prendere il suo posto, gli insulti e le violenze che essa aveva subite; e stabilì che nessuna riunione di cittadini, armati o inermi, sarebbe ammessa a sfilare nelle sale delle sedute dei due Consigli. Durante le sedute, le porte principali della sala dovevano restar chiuse e non potevano essere aperte che per i messaggeri di Stato.

1094. La reazione che seguì il colpo di Stato del brumaio, la lunga indifferenza della nazione pel regime parlamentare e le deliberazioni delle Assemblee tutelarono il Corpo legislativo ed il Tribunato assai più delle minaccie dei loro regolamenti. Dopo il ritorno dei Borboni, l'art. 53 della Carta del 1814 chiuse interamente l'accesso alle sbarre delle due Camere, e la Camera dei deputati regolò l'ammissione delle persone estranee colle norme tuttora vigenti. Tuttavia, quando la Camera fu chiamata a discutere la relazione dell'on. Raynouard, che conchiudeva pel rigetto di un progetto del Governo sulla censura, la curiosità pubblica fu tanto viva, che non solo penetrarono persone estranee nei corridoi della sala delle sedute ma perfino dentro ai banchi riservati ai deputati. Ad onta dei replicati inviti del presidente Lainé, gli spettatori non abbandonarono i posti indebitamente occupati, e, per evitare di ricorrere alla forza, il Presidente dovette rinviare la seduta al domani. Il giorno dopo, la sala non venne invasa, essendo state prese maggiori precauzioni (3).

(1) R. 28 settembre 1792, cap. V.
(2) D. 1 pratile anno III (20 maggio 1795).
(3) Sedute del 5 e 6 agosto 1814.

Digitized by Google

1095. La Costituente del 1848 non restituì agli estranei il diritto di venire alla sua sbarra, ed è noto come essa abbia resistito nel 15 maggio 1848 al tentativo fatto di rimettere in vigore le tradizioni della prima Repubblica.

1096. Nella seduta del 23 marzo 1871, l'Assemblea mantenne il principio che nessuna persona estranea potesse essere ammessa nella sala delle sedute. L'on. Arnaud (dell'Ariège) aveva domandato che per la gravità delle circostanze, fosse fatta una eccezione in favore dei sindaci di Parigi che dovevano fare una comunicazione all'Assemblea; ma modificò ben tosto i termini della sua proposta, chiedendo invece che la comunicazione venisse fatta da un deputato che fosse contemporaneamente sindaco di Parigi e che gli altri sindaci venissero semplicemente ammessi in una tribuna: e così venne fatto.

1097. Le norme relative all'ammissione degli estranei alle pubbliche discussioni sono oggidì identiche per le due Camere: nessun estraneo può, sotto qualsiasi pretesto, introdursi nell'aula dove siedono i senatori e i deputati (1). Il principio dell'esclusione degli estranei dalla sala delle sedute, non permette loro d'avere un mandatario nel seno della Camera; per conseguenza una persona qualsiasi, estranea alla Camera, fosse pure un ex-deputato, l'elezione del quale sia stata annullata la vigilia, non può essere ammessa a far leggere *in proprio nome* un documento alla tribuna (2).

1098. La Camera non considera siccome estranei i suoi impiegati che debbono per ragioni di servizio assistere alle sedute (3). Si fa pure un'eccezione da ambe le Camere in favore del segretario generale della presidenza, del capo del gabinetto, e del segretario particolare del Presidente dell'altra Camera. Inoltre i capi di gabinetto dei ministri hanno accesso nei corridoi della Camera a mezzo di un biglietto firmato dal Presidente; ma per evitare gli ingombri, viene accordato un solo biglietto per dicastero. Il direttore e il gerente del « Journal officiel » hanno pure un biglietto d'accesso nei corridoi della sala. Il Presidente rilascia questi biglietti nell'interesse esclusivo del servizio; in virtù del diritto di polizia conferitogli dal regolamento (4), può sospendere l'uso di tali biglietti o ritirarli del tutto se lo crede necessario.

(1) R. S., art. 112; R. C. D., art. 136.
(2) C. D. 3 giugno 1878.
(3) Nella seduta dell'11 marzo 1820 la Camera, consultata se il redattore del « Moniteur », *che aveva con la Camera un contratto per la riproduzione dei discorsi dei deputati*, dovesse essere considerato come persona estranea, si pronunciò in senso negativo.
(4) R. S., art. 129; R. C. D., art. 135.

Digitized by Google

1099. I componenti di ciascuna Camera sono naturalmente considerati siccome estranei nell'altra Camera (1) ; essi devono prender posto nella tribuna loro riservata. L'onore d'una tribuna speciale è accordato in ambe le Camere al Presidente della Repubblica, ai ministri, al Corpo diplomatico, ai membri dell'altra Camera, al Consiglio di Stato, agli ufficiali generali, ed agli ex-deputati.

Il Presidente di ciascuna Camera ha una tribuna riservata nell'Assemblea che presiede; nessuno può essere ammesso in questa tribuna senza sua autorizzazione. La stessa distinzione è accordata ai vice-presidenti ed ai questori e segretari, ma a titolo collettivo. Tanto al Senato quanto alla Camera dei deputati, è destinata una tribuna speciale per la stampa di Parigi e dei dipartimenti: l'ammissione a queste tribune ha luogo con biglietti rilasciati dal sindacato della stampa. Una delle tribune è aperta al pubblico pel numero di posti di cui è capace. L'accesso alle altre tribune ha luogo con biglietti rilasciati dalla Questura, in ogni giorno di seduta, ai membri della Camera (2).

1100. Durante il corso delle sedute, le persone che hanno preso posto nelle tribune debbono stare sedute, a capo scoperto e in silenzio. Chiunque faccia segno d'approvazione o di disapprovazione è immediatamente espulso dalle tribune a mezzo degli uscieri incaricati di mantenervi l'ordine. Chiunque disturbi le deliberazioni, è tradotto immediatamente, se ne sia il caso, dinanzi all'autorità competente (3).

§ 3. — *Dei posti nella sala delle sedute.*

1101. Nei primordi della Costituente, quando il re ordinò la riunione dei tre ordini, i deputati presero posto dapprima confusamente senza distinzione d'opinioni. Ma i rappresentanti della nobiltà e del clero per primi si schierarono in gruppo compatto *alla destra* del Presidente per protestare contro i voti della maggioranza (4). Essi erano circa 150 ed avevano tratti seco 80 membri del Terzo stato, avversari delle riforme. Il trasferimento dell'Assemblea all'arcivescovato di Parigi e poscia nella sala del maneggio delle Tuileries turbò l'organizzazione materiale della Destra; ma alla fine del novembre 1789 la distinzione era ben assodata, e durò fino alla fine della Costituente. I membri della Legislativa e della

(1) C. D. 17 dicembre 1877.

(2) Reg. int. del Senato, 13 dicembre 1877; Reg. int. della Camera dei deputati 26-29 dicembre 1873, art. 7.

(3) R. S., art. 112 a 115; R. C. D., art. 136 a 138.

(4) Ciò avvenne verso la fine del mese d'agosto 1789.

Digitized by Google

Convenzione si disposero pure nella sala delle sedute, a seconda delle loro opinioni; e venne loro concessa piena libertà in proposito: soltanto era loro vietato d'invadere l'emiciclo o d'ingombrare la gradinata che conduce alla presidenza. Il regolamento della Legislativa conteneva, anche a questo rispetto, disposizioni molto abbastanza minuziose e severe:

D'ora in poi, *niuno dovrà avvicinarsi al banco della presidenza per parlare al Presidente e ai segretari.* Nessun deputato potrà collocarsi di dietro al Presidente, o stare sui gradini del banco, o sedere sugli scanni destinati agli uscieri. I deputati non potranno occupare altro posto che quello ad essi destinato.

1102. Nel fare il suo testamento politico, la Convenzione si preoccupò dei pericoli dell'aggruppamento; sembrò ad essa che sedendosi a fianco i deputati d'uno stesso partito rinunciassero alla propria indipendenza. Con decreto del 28 fruttidoro anno III la Convenzione vietò ai membri dei due Consigli di avere un posto *fisso* nella sala. I posti *vennero estratti a sorte ogni mese;* niuno poteva, in nessun caso e *sotto alcun pretesto*, occupare durante il mese un seggio diverso da quello a lui toccato. Per quanto bizzarra fosse una tale organizzazione il Corpo legislativo dell'anno VIII la conservò.

1103. Dopo il 1814, le leggi ed i regolamenti lasciarono liberi i deputati di prendere quel posto che meglio loro piacesse nella sala delle sedute; l'uso seguìto dalle prime Assemblee venne ripreso e i deputati si raggruppano a seconda del partito cui appartengono. Il posto scelto da ogni senatore o deputato gli viene assegnato dai Questori. Nessuna disposizione regolamentare impone ai rappresentanti l'obbligo di mantenere i loro posti durante il corso delle sedute. Ne consegue che nelle Assemblee molto divise, come era quella del 1871, i membri mutano posto quando si tratti di votare per alzata e seduta. Tale spostamento rende talvolta difficile l'esatta constatazione dei voti, ma il Presidente non ha mezzo efficace di impedirlo (1); egli può solo costringere coloro che stanno in piedi nell'emiciclo, ad occupare i loro scanni.

§ 4. — *Dell'apertura e chiusura delle sedute.*

1104. Le antiche Assemblee aprivano le loro sedute il mattino; la prima Costituente si radunava quasi sempre alle dieci, talvolta anche alle nove (2). La Legislativa e la Convenzione aprirono pure le loro sedute

(1) A. N. 21 e 23 luglio 1875.

(2) Il regolamento del 20 luglio 1789 prescriveva l'apertura della seduta alle *otto del mattino;* ma non era sempre rigorosamente osservato, ed i suoi compilatori, considerando l'ora come troppo mattiniera, avevano aggiunto che la seduta si sarebbe aperta soltanto quando fossero stati presenti duecento deputati.

Digitized by Google

alle nove o alle dieci del mattino; ma negli ultimi tempi la Convenzione non sedeva che alle undici. Il Consiglio degli Anziani e quello dei Cinquecento presero l'abitudine di riunirsi dopo mezzogiorno; tale uso venne mantenuto dal Corpo legislativo del primo Impero e dalle Camere dei deputati della monarchia. Sotto il Governo di luglio le sedute erano aperte sovente a un'ora. La Costituente del 1848 si riuniva ora a mezzodì, ora al tocco: la Legislativa del 1849 ritardò fino alle due l'apertura delle sedute, e d'allora in poi tutte le Camere adottarono questa consuetudine, tranne pei casi d'urgenza. Mentre il Parlamento era a Versailles, le sedute indette per le due, non potevano incominciare prima delle due e mezzo e talvolta anche delle tre.

1105. L'apertura delle sedute del Corpo legislativo dell'anno VIII si faceva con gran pompa. L'art. 2 del regolamento del 27 nevoso di quell'anno disponeva:

I membri del Corpo legislativo, dopo essersi riuniti in un locale particolare, vanno in corpo nella sala, dietro al Presidente, seguìto dai segretari e preceduto dagli uscieri, dai messaggeri di Stato e dai segretari-redattori. La guardia d'onore presenta le armi al suono dei tamburi.

Le Camere moderne hanno conservato solo una parte di questo cerimoniale; attualmente nè senatori nè deputati vanno in corpo nella sala delle sedute, ma il Presidente entra sempre nell'aula preceduto dagli uscieri e seguìto dai segretari; la guardia d'onore fa ala al suo passaggio e gli presenta le armi al suono dei tamburi.

1106. Salito al seggio, il Presidente constata il numero dei presenti e dichiara aperta la seduta (1), se ritenga il numero sufficiente: in caso diverso, ordina agli uscieri di fare entrare i membri della Camera e aspetta qualche minuto. Finchè egli non abbia annunziato che la seduta è aperta, nessuno ha diritto di prendere la parola; mentre i segretari e gli stenografi non possono raccogliere ciò che venisse detto.

Il Presidente, nell'aprire la seduta, dà la parola ad uno dei segretari per la lettura del processo verbale; prima di questa lettura, nessuna discussione può essere intavolata.

Approvato il processo verbale, il Presidente fa alla Camera le comunicazioni necessarie (2); poi legge l'ordine del giorno e comincia la discussione.

(1) R. S., art. 29; R. C. D., art. 97.

(2) R. S. art. 31; R. C. D., art. 99. — Sotto la Costituente del 1848, era consuetudine che dopo la lettura del processo verbale, ogni deputato presentasse alla tribuna le petizioni ricevute relativamente ai lavori dell'Assemblea. Tali petizioni

Digitized by Google

1107. Giunta l'ora consueta di levare la seduta, od esaurito l'ordine del giorno, oppure se la Camera è visibilmente stanca, il Presidente la consulta circa il giorno, l'ora e gli argomenti della prossima seduta. Se il Presidente non prende l'iniziativa di tale proposta, i membri della Camera possono chiedere il *rinvio* della discussione al domani o ad una seduta ulteriore; essi però non possono chiedere che sia messa ai voti la *chiusura* della seduta, perchè a termini del regolamento il Presidente soltanto può pronunciarla (1). Può infatti accadere e spesso accade che, dopo il rinvio di una discussione all'indomani o dopo la fissazione dell'ordine del giorno, il Presidente abbia a fare qualche comunicazione alla Camera. Regolato l'ordine del giorno, il Presidente dichiara che la seduta è levata; da quel punto nessuno può ottenere la parola, e i resoconti cessano di riportare, nel caso, le spiegazioni che fossero scambiate fra i membri.

CAPITOLO II.

DEI COMITATI SEGRETI.

1108. Le Costituzioni ed i regolamenti sancirono sempre il diritto dell'Assemblea di costituirsi, quando le circostanze lo richiedano, in Comitato segreto. La Costituzione del 14 settembre 1791 regolava la procedura al *Comitato generale* nel modo seguente:

Il Corpo legislativo potrà, in ogni caso, costituirsi in *Comitato generale*, quando ciò sia richiesto da cinquanta deputati. Durante la seduta del Comitato generale, gli assistenti si ritireranno, il seggio presidenziale resterà vuoto e l'ordine sarà mantenuto dal Vicepresidente (2).

1109. Sulla domanda di *cento* dei suoi membri, ciascuno dei due Consigli dell'anno III poteva costituirsi in Comitato segreto, ma soltanto per discutere e non per *deliberare* (3). Il segreto era inoltre *obbligatorio* per ambedue i Consigli, quando dovevano esaminare una domanda d'autorizzazione a procedere contro un deputato, o deliberare intorno alla pace o alla guerra (4).

erano menzionate nel processo verbale, ma non lette nè stampate (A. N. 19 maggio 1848). Il Corpo legislativo stabilì che nessuna petizione potesse essere presentata alla Presidenza (seduta 12 aprile 1870). All'Assemblea nazionale gli indirizzi relativi ai fatti del 18 marzo non furono presentati alla tribuna, ma inseriti nel « Journal officiel », di seguito al resoconto stenografico (vedi « Journ. off. » 1871 pag. 202, 206, 226, 231, 270, 291, 309, 323, 351, 372 e 399.

(1) R. S., art. 46; R. C. D., art. 111.
(2) Tit. III, cap. III, sez. 2, art. 2.
(3) C. 5 fruttidoro anno III, art. 66.
(4) *Ibid.*, art. 122 e 434.

Digitized by Google

1110. Sotto il regime della Costituzione dell'anno VIII, le discussioni e le deliberazioni relative ai trattati o alle dichiarazioni di guerra doveano tenersi in Comitato segreto dal Tribunato o dal Corpo legislativo, quando il Governo lo avesse richiesto (1). La Costituzione del 28 fiorile anno XII stabilì che il Corpo legislativo dovesse costituirsi in Comitato segreto: 1° in seguito a invito del Presidente, per i suoi affari interni; 2° su domanda fatta al Presidente e firmata da cinquanta deputati presenti; le discussioni, in tal caso, non doveano essere nè stampate *nè divulgate*.

1111. A termini dell'articolo 44 della Carta del 1814, divenuto in seguito l'articolo 38 della Carta emendata, la Camera dei deputati si costituiva *di pien diritto* in Comitato segreto, su dimanda di *cinque* deputati (2). La Costituente del 1848 non volle che potesse dipendere soltanto da cinque deputati la possibilità di sopprimere la pubblicità delle discussioni; l'articolo 49 del suo regolamento attribuì pertanto all'Assemblea stessa il diritto di pronunciarsi per alzata e seduta e senza discussione sulla domanda di costituirsi in Comitato segreto. L'art. 39 della Costituzione del 4 novembre 1848 stabilì che l'Assemblea legislativa potesse costituirsi in Comitato segreto sopra domanda di un numero di rappresentanti fissato dal regolamento; la Legislativa fissò quel numero a cinque, ma si riservò il diritto di deliberare sulla loro domanda.

1112. Sotto il secondo Impero, bastava la domanda di cinque membri perchè il Corpo legislativo si costituisse in Comitato segreto (3). Nel 1860 un decreto speciale obbligò il Corpo legislativo ad aprire in Comitato segreto una discussione sommaria sopra ogni progetto, prima della nomina della Commissione (4). L'articolo 4 del senatoconsulto 8 settembre 1869, stabilita la pubblicità delle sedute del Senato, aggiungeva che sulla domanda di cinque membri la Camera alta doveva costituirsi in Comitato segreto. Gli articoli 29 e 36 della Costituzione 8 maggio 1870 lasciarono libero a ciascuna Camera di determinare il modo della costituzione in Comitato segreto. Il Corpo legislativo non aveva aspettato questa disposizione per attribuirsi il diritto di costituirsi in Comitato segreto, quando la maggioranza dei suoi membri l'avesse ritenuto necessario. Infatti l'articolo 85 del regolamento deliberato dal Corpo legislativo nel 2 febbraio 1870, cioè prima del plebiscito dell'8 maggio, disponeva che le domande relative fossero fatte e firmate da cinque membri e rimesse al Presidente che ne dà lettura,

(1) C. 22 frimaio anno VIII, art. 50.
(2) Le sedute della Camera dei Pari erano sempre segrete.
(3) C. 14 gennaio 1852, art. 41.
(4) D. 24 novembre 1860, art. 3; D. 3 febbraio 1861, art. 54.

Digitized by Google

lasciando al Corpo legislativo la decisione. Questa riserva era una violazione dell'articolo 41 della Costituzione del 1852, ancora in vigore, il quale richiedeva che il Comitato segreto fosse *di diritto*, in seguito a domanda di cinque membri.

L'Assemblea del 1871 nulla innovò nella procedura seguita dalla Legislativa circa i Comitati segreti.

1113. L'articolo 5 della legge costituzionale 16 luglio 1875 dispone:

Ciascuna Camera può costituirsi in Comitato segreto, su domanda di un certo numero dei suoi membri, fissato dal regolamento. Essa decide quindi, a maggioranza assoluta, se la seduta debba essere ripresa in pubblico sul medesimo argomento.

In ordine a tale disposizione, i regolamenti delle due Camere hanno determinato la procedura relativa alla costituzione dei Comitati segreti. Le domande sono presentate al Presidente; al Senato debbono esser firmate da cinque senatori, alla Camera da venti deputati (1). Si può far questione se la firma sia indispensabile; nella seduta del Corpo legislativo del 25 agosto 1870 il presidente Schneider ammise come valida una domanda di Comitato segreto fatta *verbalmente*. Ma il regolamento d'allora non prescriveva, come quello delle Camere attuali, l'inserzione nel processo verbale dei nomi dei firmatari della domanda.

Sulle domande di Comitato segreto deliberano le due Camere, senza discussione: al Senato si vota *per alzata e seduta*, ed è perciò escluso lo scrutinio pubblico.

Cessato il motivo che ha dato luogo al Comitato segreto, il Presidente consulta la Camera, a termini dell'articolo 5 della legge costituzionale 16 luglio 1875, sulla ripresa della seduta pubblica (2).

1114. Durante il Comitato segreto, i ministri, il segretario generale della presidenza, i segretari redattori, gli stenografi e gli uscieri, sono le sole persone estranee che possano rimanere nella sala delle sedute (3).

1115. Secondo i precedenti, una Camera può accogliere proposte e prendere risoluzioni in Comitato segreto. Nel Comitato del 12 marzo 1868, il Corpo legislativo autorizzò così un procedimento contro due giornali. In un altro, tenuto dal Corpo legislativo nel 26 agosto 1870, l'on. De Kératry presentò una proposta d'inchiesta parlamentare che poi ritirò, dichiarando che l'avrebbe presentata in seduta pubblica. Nel Comitato segreto dell'As-

(1) R. S., art. 45; R. C. D., art. 110.
(2) R. S., art. 45; R. C. D., art. 110.
(3) C. D. 15 novembre 1815; C. L. 19 febbraio 1866; A. N. 22 marzo 1871.

Digitized by Google

semblea nazionale, il 22 marzo 1871, la Commissione incaricata di accordarsi col potere esecutivo riguardo alla sommossa del 18 marzo, presentò una proposta tendente a creare dei battaglioni di volontari (1); tale proposta venne discussa, e l'on. Victor Lefranc fece notare come, finchè nessuna legge vietava all'Assemblea di deliberare in Comitato segreto, l'Assemblea poteva farlo, qualora l'avesse ritenuto opportuno.

Non sembra che le relazioni sui progetti o proposte di legge possano essere presentate alla Camera dei deputati, in Comitato segreto.

1116. Per massima, i processi verbali dei Comitati segreti debbono essere letti ed approvati nello stesso modo; tuttavia i processi verbali dei Comitati segreti della Camera dei deputati dell'8 aprile 1833, 25 giugno 1845, 15 giugno 1846 e 16 luglio 1847 vennero letti ed approvati in seduta pubblica; non così quelli dei Comitati segreti dell'Assemblea nazionale del 10 e 16 luglio 1848 e 19 luglio 1850.

CAPITOLO III.

DEL PROCESSO VERBALE E DEI RESOCONTI

§ 1. — *Della redazione del processo verbale.*

1117. I regolamenti della Costituente dell'89 e della Legislativa del 91 incaricavano i segretari eletti dall'Assemblea di redigere i processi verbali delle sedute. La Convenzione riconobbe come i segretari, dovendo tener nota di chi domandava la parola, constatare i voti per alzata e seduta, e procedere agli appelli nominali, difficilmente potevano prendere appunti completi; onde, con decreto del 28 fruttidoro anno III introdusse l'uso di far compilare i processi verbali da due segretari redattori, scelti fuori dalle Camere.

1118. Dopo il decreto dell'anno III, i segretari deputati hanno cessato di compilare il processo verbale, ma ne sorvegliano sempre la compilazione; l'articolo 30 del regolamento del Senato e l'articolo 98 del regolamento della Camera dei deputati riservano formalmente i loro diritti in proposito. La compilazione del processo verbale è affidata in ambedue le Camere a segretari-

(1) Questa proposta venne stampata e distribuita il giorno appresso, ma non venne indicata come allegato al processo verbale della seduta nè a quello del Comitato segreto. Si fece menzione soltanto della data della presentazione.

Digitized by Google

redattori, nominati in base a concorso, secondo le norme stabilite dai regolamenti interni; al Senato il servizio di compilazione del processo verbale dipende dalla Presidenza (1); alla Camera dei deputati sta sotto l'alta direzione e il controllo del Presidente ed ufficio relativo (2).

1119. I processi verbali delle due Camere constatano le operazioni e le votazioni dell'Assemblea; contengono inoltre un breve riassunto delle opinioni degli oratori. I progetti di legge, le proposte e le relazioni presentate alla Presidenza della Camera, sono registrate a processo verbale, ma non vi sono inserite nemmeno quando vengono lette in seduta. Esse vengono stampate e pubblicate separatamente, col titolo di allegati al processo verbale; la stampa è vigilata dal capo dell'ufficio di spedizione delle leggi e dei processi verbali. I Questori, d'accordo col Presidente, determinano il numero d'esemplari in cui gli allegati devono essere stampati (3).

§ 2. — *Dell'approvazione del processo verbale.*

1120. Il processo verbale d'ogni seduta viene letto all'aprirsi della seduta successiva da uno dei segretari (4). Nel caso che la Camera si proroghi anche a più mesi, il processo verbale della seduta che precedette la proroga viene letto nella prima seduta dopo la ripresa dei lavori parlamentari. Nel caso di chiusura della sessione, dev'essere letto ed approvato prima che la Camera si sciolga (5).

Il processo verbale è quindi sempre sottoposto all'approvazione della Camera nella prossima seduta, dopo la quale niuno può più reclamare contro la sua compilazione. Possono tuttavia darsi certi casi nei quali, derogando alla regola, il Presidente autorizzi qualche deputato a presentare le proprie osservazioni sul processo verbale approvato nella precedente seduta.

Così, la seduta della Camera dei deputati del **17** gennaio **1880** essendo stata esclusivamente consacrata alla comunicazione di un programma ministeriale, all'aprirsi della seduta del **18** il presidente Gambetta autorizzò alcuni deputati a fare delle rettifiche al processo verbale del **16**. Egli diede l'autorizzazione colla spiegazione e colle riserve seguenti:

In vista del carattere affatto eccezionale della seduta di ieri, venerdì, coloro che dovevano presentare osservazioni sul processo verbale della seduta di giovedì

(1) R. C. D., art. 130, 131.
(2) Reg. int. della Camera dei deputati 26-29 dicembre 1873, art. 1.
(3) Reg. int. del Senato 13 dicembre 1877, art. 4 e 5; Reg. int. della Camera dei deputati 26-29 dicembre 1873, art. 4 e 5.
(4) R. S., art. 30; R. C. D., art. 98.
(5) S. 30 dicembre 1876; C. D. 30 dicembre 1876; S. 18 dicembre 1877; C. D. 18 dicembre 1877.

Digitized by Google

non hanno potuto farlo, in guisa che il loro diritto non potè essere garantito. Per tale circostanza speciale, e *senza che l'incidente possa creare un precedente*, dò la parola all'on. De Baudry d'Asson sul processo verbale della seduta di giovedì.

1121. In occasione della lettura del processo verbale, si può reclamare contro l'inesattezza del *resoconto analitico* o del *resoconto stenografico* (1). Soltanto l'*autore* d'un discorso, qualora ritenga sia stato riferito inesattamente, può chiedere la rettifica del resoconto; tale diritto non può spettare ad altri, perchè sotto pretesto di rettificare il processo verbale, si riaprirebbe, in caso diverso, una discussione già chiusa (2).

Le rettifiche da farsi al resoconto stenografico si propongono in occasione della lettura del processo verbale. Quando per circostanze materiali il « Journal Officiel » che lo contiene sia stato distribuito troppo tardi perchè le domande di rettifica possano essere presentate all'aprirsi della seduta, la Camera può approvare il processo verbale sotto riserva degli eventuali reclami nella seduta successiva (3).

1122. Le rettifiche del processo verbale non possono riferirsi ad una *interruzione* che non si sarebbe dovuto fare giusta il regolamento (4).

In occasione del processo verbale non si può riaprire una discussione chiusa la vigilia (5), nè aggiungere un documento nuovo ad una discussione chiusa (6), nè censurare una decisione presa dalla Camera (7), nè finalmente constatare la validità di un voto ottenuto (8). Nemmeno è lecito, il giorno dopo una votazione pubblica, spiegare i motivi della propria astensione (9) o del proprio voto (10).

Le domande di rettifica ai progetti votati dalla Camera, non si possono formulare in occasione del processo verbale. In conclusione, non può essere accordata la parola che per una *rettifica materiale* al processo verbale (11).

Sotto il pretesto di rettificare il processo verbale, non si ha il diritto di reclamare l'inserzione nel « Journal Officiel » di parole non sentite dal Presidente (12).

(1) C. L. 4 dicembre 1863; A. N. 26 marzo 1874; C. D. 3 e 29 aprile 1878.
(2) C. D. 13 luglio 1876.
(3) S. 2 agosto 1879; C. D. 1 agosto 1879.
(4) A. N. 28 marzo 1873.
(5) C. D. 5 e 8 agosto 1822; A. N. 18 febbraio 1871; 27 febbraio 1874; 26 marzo 1874.
(6) C. D. 3 giugno 1878.
(7) C. D. 22 novembre 1877.
(8) A. N. 16 giugno 1874.
(9) C. D. 22 novembre 1876.
(10) C. L. 4 luglio 1870; A. N. 17 marzo 1874.
(11) C. D. 24 gennaio 1878.
(12) C. D. 7 luglio 1879.

Digitized by Google

La domanda d'aggiornamento d'una proposta messa all'ordine del giorno in fine d'una seduta, non può essere oggetto di rettifica al processo verbale della seduta successiva, nemmeno nel caso in cui coloro che chiedono l'aggiornamento, invochino a loro favore la circostanza di non aver potuto farsi nella seduta precedente una precisa idea della questione (1). Neppure si può proporre, quale rettifica del processo verbale, una domanda di spiegazioni circa un voto emesso nella precedente seduta (2).

1123. Non si usa mettere ai voti l'approvazione del processo verbale; quando non vi sono reclami, ovvero sono stati accolti, il Presidente dichiara che il processo verbale è approvato. Però, se tale procedura venga contestata o se vi sia dissenso sulla esattezza della dizione del processo verbale, il Presidente consulta la Camera (3). D'altronde, spetta alla Camera, non al Presidente, ordinare le rettifiche al processo verbale (4).

1124. Il processo verbale approvato dalla Camera, viene trascritto in doppio esemplare (5), e sottoscritto quindi dal Presidente o Vicepresidente che presiedette la seduta e dai Segretari della Camera. Per l'autenticità della copia del processo verbale del Senato è necessario che porti la firma di due segretari almeno; il regolamento della Camera dei deputati richiede la firma di tre segretari (6).

Uno dei due esemplari autentici del processo verbale resta depositato negli archivi della Camera, l'altro viene rimesso agli archivi nazionali. Dopo l'istituzione del resoconto analitico, il processo verbale non viene più stampato.

§ 3. — *Dei resoconti.*

1125. Le Assemblee fanno compilare per consuetudine, sotto il controllo della loro presidenza, un resoconto *ufficiale*, del quale garantiscono l'au-

(1) C. D. 5 giugno 1880.

(2) Nella seduta della Camera dei deputati del 16 giugno 1879, avendo l'onorevole Laisant chiesto al Presidente d'una Commissione di dare sommarie spiegazioni del come egli intendesse le conseguenze di un voto della Camera emesso nella precedente seduta; il presidente Gambetta, osservato che non trattavasi d'una rettifica al processo verbale, bensì che sarebbesi intavolata una discussione la quale avrebbe dovuto finire con un voto; notava *come non si poteva promuovere un voto sovra una legge in occasione della lettura del processo verbale.*

(3) C. D. 15 febbraio 1820.

(4) C. D. 27 luglio 1822.

(5) R. C. D., art. 131; Reg. int. del Senato 13 dicembre 1877, art. 4; Reg. int. della Camera dei deputati 26-29 dicembre 1873, art. 4.

(6) R. S., art. 30; R. C. D., art. 98.

Digitized by Google

tenticità e che solo fa fede (1). Dal 1789 al 1814 il processo verbale tenne luogo del resoconto ufficiale; i segretari redattori dovevano inserirvi un riassunto di tutti i discorsi pronunciati. Sotto la ristaurazione e la monarchia di luglio, il processo verbale tenne il posto di un vero resoconto analitico, riproducendo anche per intero i discorsi dei ministri. Dopo il 1882, i segretari redattori furono incaricati di compilare separatamente un processo verbale succinto e un resoconto analitico particolareggiato, e così si fa attualmente (2).

1126. Fino al 1848, il resoconto inserito nel « Moniteur » non ebbe alcun carattere ufficiale: così vi abbondano gli errori, specie nel periodo rivoluzionario. Pertanto, chi voglia conoscere il testo preciso delle risoluzioni prese dalle prime Assemblee, deve ricorrere ai processi verbali. Dopo il ritorno dei Borboni, il « Moniteur » diventò un po' più accurato; non già che le Camere avessero un'autorità qualsiasi sugli stenografi incaricati della compilazione del resoconto, ma il « Moniteur » fu legato da un contratto. Era diventato un fornitore e lo si poteva quindi censurare come qualunque fornitore che male corrisponda al suo còmpito. Nel 1842 venne fatto un tentativo per affrancare il resoconto stenografico e metterlo sotto la esclusiva direzione del Parlamento; ma non se ne venne a capo. Rinnovato poscia sotto la Costituente, determinò la risoluzione dell'11 luglio 1848, che assegnò all'Assemblea il personale necessario ad uno speciale servizio stenografico.

Da quell'epoca in poi, il resoconto divenne ufficiale; gli stenografi del Senato dipendono dalla Presidenza, alla Camera dei deputati funzionano sotto la direzione e il controllo del Presidente (3). Il direttore del servizio stenografico è incaricato di sorvegliare la pubblicazione in volumi degli annali legislativi che riportano il resoconto *in extenso*, i progetti di legge, le proposte e le relazioni allegate al processo verbale. Ognuno di questi volumi è munito di un indice sommario; viene inoltre pubblicato per ogni legislatura se l'Assemblea è permanente, e per ogni sessione in caso diverso, un indice generale dei resoconti stenografici e degli stampati allegati al processo verbale. Ambedue questi indici sono compilati dall'archivista della Camera (4).

(1) In Inghilterra non esiste resoconto ufficiale. Il « Times », i cui resoconti sono riconosciuti i migliori, riporta estesamente i soli discorsi notevoli pel genio o per la posizione degli oratori, e si limita a riassumere in poche righe tutti gli altri, i quali, come non risvegliano l'interesse della Camera, così non possono interessare il paese.

(2) R. int. del Senato 13 dicembre 1877, art. 5; R. C. D., art. 131; Reg. int. della Camera dei deputati 26-29 dicembre 1873, art. 5.

(3) R. S., art. 140; R. C. D., art. 130, 131; Reg. int. del Senato 13 dicembre 1877, art. 6; Reg. int. della Camera dei deputati 26-29 dicembre 1873, art. 6.

(4) *Ibid.*, art. 9.

Digitized by Google

1127. La pubblicità delle sedute di un'Assemblea sarebbe illusoria, se non ne venisse rapidamente portato a conoscenza di tutta la nazione un resoconto fedele. Il sistema di pubblicità adottato dalle Camere od imposto dal Governo fu per buona pezza imperfetto. Sotto la monarchia di luglio, si volle lasciare la massima libertà alla stampa per quanto concerneva i resoconti parlamentari, e con questo onorevole pretesto non si forni ai giornali alcun mezzo onde riprodurre esattamente le discussioni delle Camere. Il processo verbale era stampato per uso dei deputati, ma non veniva messo a disposizione della stampa in tempo utile; perciò le discussioni della Camera erano sempre svisate. Gli stessi deputati riconoscevano che allo spirito di parte, s'aggiungevano anche difficoltà materiali ad impedire l'esatta riproduzione delle loro discussioni. Il resoconto del « Moniteur » aveva l'inconveniente di poter esser letto da poche persone, e non poteva inoltre essere utilizzato dai giornali non ufficiali, i soli che abbiano una vera pubblicità.

Sotto l'Impero si cadde nell'eccesso contrario; i resoconti ufficiali, l'*analitico* e lo *stenografico* divennero obbligatori (1); per giudicare d'una seduta del Corpo legislativo ogni giornale doveva riportare uno dei due resoconti. La celebre circolare del 27 marzo 1852 così dispone:

S'incorrerà nelle pene stabilite ogniqualvolta si sostituisca o commenti il resoconto con discussioni od apprezzamenti che tolgano in tutto od in parte ad una seduta del Corpo legislativo il suo vero significato; o si esageri o scemi la forza delle argomentazioni, o si svisi la impressione da esse prodotta.

Donde una quantità di processi relativi ai resoconti, e spesso un silenzio volontario riguardo al Corpo legislativo.

1128. L'Assemblea nazionale del 1871 e le Camere attuali non hanno ammesso il principio della obbligatorietà del resoconto, principio che viola la libertà della stampa, ma presero tutte le disposizioni necessarie affinchè potesse venire sollecitamente comunicato alla stampa il resoconto analitico (2). Gli articoli 4 e 5 della risoluzione adottata dalla Presidenza dell'Assemblea nazionale nel 26 giugno 1873 e modificata dalla Presidenza della Camera dei deputati il 12 agosto 1876 e l'11 dicembre 1879, regolarono la comunicazione del resoconto analitico della Camera dei deputati nel modo seguente:

ART. 1. — Sarà messo a disposizione dei giornali di Parigi e dei dipartimenti, ogni giorno e gratuitamente, un resoconto analitico, della estensione massima di quattro colonne e mezza del formato dei grandi giornali. Tale limite non potrà

(1) C. 14 gennaio 1852, art. 42; D. O. 17 febbraio 1852, art. 14; S. C. 2 febbraio 1861.

(2) Ris. dell'Assemblea nazionale 11 febbraio 1873.

Digitized by Google

essere oltrepassato che per le sedute d'importanza e durata eccezionale, in seguito a speciale autorizzazione del Presidente.

ART. 2. — I giornali di Parigi potranno richiedere tale resoconto o alla Camera nel corso della seduta, o dalle 9 di sera in poi, in un locale designato dai questori della Camera, su parere del sindacato della stampa. Il resoconto analitico sarà spedito coi corrieri della sera ai giornali dei dipartimenti che ne avranno fatta domanda. Il foglio contenente il resoconto analitico sarà mandato, dopo ogni seduta, a tutti i deputati.

Il resoconto *analitico* delle sedute del Senato viene rilasciato ai giornali nello stesso modo.

1129. Indipendentemente dal resoconto analitico, il capo dei segretari redattori di ciascuna Camera fa compilare un resoconto sommario che viene trasmesso al Presidente della Repubblica, al Senato, e al Sindacato della stampa di Parigi, a mezzo del telegrafo, durante il corso della seduta (1).

Difficilmente forse si può raggiungere una maggiore rapidità; ad ogni modo, tali riforme hanno avuto un importante risultato. Sono scomparsi i resoconti immaginari: la stampa riporta generalmente l'esito delle sedute sia colla forma succinta di resoconto telegrafico, sia con quella più completa del resoconto analitico, onde la pubblicità delle discussioni parlamentari è veramente completa (2).

1130. Il resoconto *stenografico* può difficilmente essere utilizzato dalla stampa sia per la sua estensione, sia per l'ora tarda nella quale viene rilasciato: tuttavia la Presidenza dell'Assemblea nazionale volle assicurare, nei limiti del possibile, la sua riproduzione almeno a brani: nel quale intento colla risoluzione del 26 giugno 1873 disponeva che ne fosse fatta comunicazione a tutti i giornali che l'avessero richiesto, anche per frammenti e durante la tiratura, per la parte relativa ai discorsi di quegli oratori che rinunciassero alla correzione delle prove.

La correzione delle prove dei discorsi, in base all'articolo 3 di quella risoluzione, doveva farsi nelle cinque ore successive alla chiusura della seduta; passato questo intervallo, doveasi procedere senz'altro alla tiratura.

I Questori dell'Assemblea nazionale, colla decisione dell'8 novembre 1873 ordinarono l'osservanza rigorosa di quest'ultima disposizione, sotto la responsabilità del Direttore del servizio stenografico. Trascorse cinque ore dopo sciolta la seduta, lo stampatore del « Journal officiel » deve procedere alla impaginazione; e, sopra l'ordine del capo del servizio stenografico, alla

(1) Regol. int. del Senato 13 dicembre 1877, art. 5, e deliberazione della Camera dei deputati del 3 novembre 1876.

(2) Nel Belgio i resoconti delle Camere sono redatti da funzionari dipendenti dal ministro della giustizia.

Digitized by Google

tiratura del giornale, ad onta delle lacune che possono restare nel giornale stesso per la mancata consegna in tempo, di prove o manoscritti.

È espressamente vietato al Direttore del servizio stenografico, di lasciare asportare il manoscritto dei discorsi. Il divieto d'asportare il manoscritto d'un discorso si estende anche alle prove di stampa, secondo una deliberazione presa dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 29 gennaio 1880, e del Senato il 29 ottobre 1879.

1131. Ad assicurare vieppiù la pubblicità delle deliberazioni parlamentari, la legge 6 aprile 1878, esonera dal bollo postale pel loro percorso in Francia e nelle colonie, i supplementi dei giornali, quando la metà almeno della loro superficie sia consacrata a riportare le discussioni delle Camere, o esposizioni dei motivi dei progetti di legge o delle relazioni di Commissioni.

1132. Il duplice fatto che i resoconti analitico e stenografico hanno un carattere ufficiale e vengono rilasciati colla garanzia della Presidenza della Camera, impone ai segretari redattori e agli stenografi l'obbligo di essere rigorosamente esatti. I resoconti non devono portare che le parole *udite* dal Presidente e dalla Camera (1); se così non fosse, potrebbe talvolta accadere che all'indomani di una seduta i resoconti riportassero espressioni che il Presidente, se le avesse intese, non avrebbe lasciato passare senza osservazioni. Conseguentemente un deputato non può lamentarsi della inesattezza del resoconto, perchè manca un'osservazione da lui fatta e dal Presidente *non udita* (2). Sul principio della seduta del 27 novembre 1849 l'onorevole Carlo Lagrange, lamentò, in occasione della lettura del processo verbale, di non aver ritrovate nel « Moniteur » alcune parole da lui dettate agli stenografi: il presidente Dupin rispose:

Il « Moniteur » ha il còmpito di raccogliere tutto che si dice all'Assemblea: ma quando un oratore, che l'Assemblea rifiuti di ascoltare, si pieghi verso lo stenografo, in modo da non essere inteso che da lui, per dettargli parole che nessuno, oltre di lui, capisce nè può riscontrare, lo stenografo non deve raccoglierle.

Se vengano riportate nel resoconto parole non intese dalla Camera, questa può ordinarne la soppressione, in occasione dell'approvazione del processo verbale (3).

(1) A. N. 27 novembre 1849; C. L. 15 marzo 1862, 5 aprile 1865, 14 giugno 1867; A. N. 24 luglio 1873, 7 giugno 1874, 27 gennaio 1875, 10 luglio 1875; C. D. 7 luglio 1876, 20 novembre 1876.

(2) A. N. 27 febbraio 1874.

(3) *On. presidente Grévy.* « Il Presidente non ha sentito la frase riportata dal processo verbale e che venne testè letta dall'on. Marion; se l'avesse sentita non l'avrebbe certamente lasciata passare senza protesta. Di più essa non si trova nei fogli stenografici; convien concludere adunque che non venne pronunciata alla Camera, e per conseguenza non può figurare nel resoconto ufficiale. La Camera ne ordina la soppressione » (C. D. 2 marzo 1878).

Digitized by Google

1133. Se un discorso sia stato pronunciato o letto a voce troppo bassa perchè il Presidente abbia potuto intenderlo ed esercitare il suo diritto di polizia, viene inserito nel resoconto stenografico dopo essere stato riveduto dal Presidente. Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 17 marzo 1873 un deputato avea letto il suo discorso in mezzo ai rumori; quando egli scese dalla tribuna il Presidente disse:

Non ho potuto seguire e controllare il discorso fatto alla tribuna, lo ripasserò prima che sia pubblicato nel « Journal Officiel ». . . . Io non posso rinunciare al mio diritto di controllo; non avendo potuto esercitarlo alla tribuna, l'eserciterò prima della sua pubblicazione, e, se contenga espressioni che, a mio vedere, non possano trovare posto nel « Journal Officiel », pregherò l'oratore di sopprimerle: se non lo farà, ne riferirò all'Assemblea.

La revisione annunciata ebbe luogo; e dietro le osservazioni del Presidente parecchi punti del discorso vennero soppressi.

1134. In virtù degli stessi principii, l'oratore che riesce a raccogliere fra i rumori una interruzione sconveniente non ha il diritto di rilevarla e di esigere che sia riprodotta nel resoconto. Nel resoconto del 7 giugno 1874 un oratore della sinistra intese dalla tribuna un deputato di destra gridare dal suo posto: « È ridicolo! ». Egli invitò il collega che s'era permessa codesta espressione poco parlamentare a farsi conoscere; e questi s'alzò, spiegò il proprio pensiero e deplorò la vivacità della sua interruzione. L'oratore accettò le scuse dell'interruttore, ma aggiunse che l'espressione non pertanto sussisteva e dovea quindi essere inserita nel « Journal officiel ». Il presidente Buffet osservò che il resoconto non poteva contenere se non le parole che *appartengono alla discussione*, vale a dire che sono state intese dall'Assemblea e che avrebbero potuto motivare nel caso una osservazione del Presidente e ciò nell'interesse generale e per la dignità dell'Assemblea. L'interruzione rilevata dall'oratore non essendo stata sentita dal Presidente, non fu inserita nel resoconto.

1135. Un discorso udito dal Presidente e dall'Assemblea può fare incorrere il suo autore in pene disciplinari, ma non sembra che la Camera abbia il diritto di vietarne l'inserzione nel resoconto.

Nella seduta del 31 luglio 1848, in seguito ad un discorso di Proudhon intorno alla imposta sulla rendita, venne presentato un ordine del giorno così concepito:

Attesochè il discorso del cittadino Proudhon è un continuo attentato a tutti i diritti della società, a quelli dell'Assemblea nazionale e dello stesso popolo, del quale egli nega il potere e l'autorità; — attesochè tale discorso è un eccitamento alla rivoluzione; — l'Assemblea passa all'ordine del giorno, e *ordina che quel discorso non sia inserito nel* « Moniteur », e che gli altri giornali pubblici che l'abbiano a riportare possano essere *assoggettati a procedimento* giusta le disposizioni di legge.

Digitized by Google

L'Assemblea, pur biasimando il discorso di Proudhon, fu unanime nel riconoscere di non potere esercitare tale diritto di censura sul discorso d'un rappresentante, e l'ordine del giorno non venne posto ai voti.

1136. Gli oratori non hanno la facoltà di rivedere le prove del resoconto analitico, il quale, d'altro canto viene rilasciato alla stampa durante il corso stesso della seduta; sono però autorizzati a rivedere il resoconto stenografico sul manoscritto o sulle prove. Se però il resoconto non deve riferire che le parole udite dal Presidente e dalla Camera, deve però riferire *tutte le parole udite*, senza alterarne il significato e la portata: il diritto di revisione consacrato dall'uso a profitto degli oratori *si limita alla forma* e non si estende al merito; così un oratore non potrebbe modificare una frase del resoconto, che avesse dato luogo all'applicazione d'una pena disciplinare qualsiasi (1).

Quando una frase *udita* dall'Assemblea è stata corretta dall'oratore in modo da non presentare più lo stesso significato, o se sia stata interamente soppressa, in occasione dell'approvazione del processo verbale può essere segnalata alla Camera la correzione o la soppressione (2), e la Camera può ordinare che sia ristabilito il testo primitivo (3). Questa norma è applicabile anche ai ministri (4).

Tuttavia, se per caso venga pronunciato un discorso incoerente e che dimostri che l'oratore abbia affatto perduto la lucidità del pensiero, la Presidenza dell'Assemblea può autorizzare i segretari redattori e gli stenografi a modificarlo in modo che il pubblico, leggendolo, non abbia ad accorgersi dell'accidente toccato ad uno dei membri della Camera (5).

1137. Nella seduta del Corpo legislativo del 15 marzo 1861, si fece questione se il Presidente possa sopprimere nel resoconto una parola *incostituzionale* che egli abbia *udita*, ma non *rilevata* per evitare di pronunciare un richiamo all'ordine. Nella seduta precedente l'on. Emilio Ollivier avea dichiarato ch'egli si sarebbe di bel nuovo alleato all'Impero se il Governo avesse seguito francamente un indirizzo liberale e per dare un'idea del suo sacrificio avea fatto notare come fosse di principii « repubblicani ». La professione di fede repubblicana, venne fatta sparire dal resoconto per ordine del presidente de Morny; ma, nella seduta citata, l'on. Gellibert des Seguins

(1) A. N. 3 febbraio 1874.
(2) A. N. 30 novembre 1873.
(3) C. D. 3 e 29 aprile 1878.
(4) A. N. 25 novembre 1851.
(5) Così si è proceduto dal Corpo legislativo nel 1868.

Digitized by Google

dimandò se l'on. Ollivier aveva fatto una ritrattazione, oppure se la redazione del resoconto aveva soppresso quella frase. Il Presidente rispose:

Sono io che ho fatto sopprimere nel « Moniteur » quelle parole ieri pronunciate dall'on. Emilio Ollivier... Io non volli richiamare all'ordine, per una parola sfuggita senza dubbio nella foga dell'improvvisazione, uno dei nostri colleghi, il cui discorso era improntato a tale carattere di moderazione ed onestà, e che così rettamente, nella misura concessagli dalle sue opinioni, aveva reso giustizia al Governo, da far sembrare immeritato un biasimo... Libero all'onorevole Emilio Ollivier di rimettere oggi a posto la sua espressione, od alla Camera di esigerlo.

Nè l'oratore nè la Camera reclamarono che la frase soppressa fosse ristabilita.

1138. Nessuna modificazione può esser fatta ad un resoconto, senza l'autorizzazione del Presidente della Camera. A tale regola venne derogato nel 25 giugno 1877. In quel giorno la Camera dei deputati era stata sciolta e la seduta era stata chiusa colle grida dei deputati della sinistra e del centro di « Viva la Repubblica », di quelli della destra di « Viva la Francia ». Parecchi deputati di destra aveano aggiunto « Viva il Maresciallo! ». Il capo dei segretari redattori e il direttore della stenografia, aveano, come era loro dovere, constatato codesto movimento nei due resoconti, ed il foglio contenente il resoconto analitico, distribuito ai giornali un'ora dopo levata la seduta, dava una versione fedele dei fatti. Ma nella sera a 10 ore e mezzo, molto tempo dopo che era stata rilasciata alla stamperia l'approvazione per la tiratura del resoconto *in extenso*, il direttore del « Journal officiel » si presentò al direttore del servizio stenografico, e gli annunciò che per ordine del Ministro dell'interno, doveva essere soppressa quella parte del resoconto riferentesi alle manifestazioni della maggioranza e della minoranza. L'on. Lagache fece notare che il resoconto stenografico era stato, come l'analitico, riveduto ed approvato dal Presidente della Camera; ed aggiunse che la soppressione era inutile, poichè il resoconto analitico distribuito già da parecchie ore ai giornali di Parigi e dei dipartimenti dava notizia delle manifestazioni che spiacevano al Ministro dell'interno. Il direttore del « Journal officiel » rispose che egli era obbligato ad eseguire gli ordini del Ministro e che avrebbe fatta la soppressione. Volendo declinare la propria responsabilità, l'onor. Lagache prescrisse allo stampatore di cancellare la propria firma in calce al resoconto; informò poi della cosa il Presidente ed i Questori e, autorizzato da essi, fece pubblicare nei giornali una nota che spiegava al pubblico la mutilazione del resoconto stenografico.

Digitized by Google

CAPITOLO IV.

DELL'ORDINE DEL GIORNO

1139. In fine d'ogni seduta, la Camera, su proposta del Presidente, fissa il giorno, l'ora e gli argomenti da trattarsi nella seduta successiva (1). Il diritto d'iniziativa del Presidente in materia d'ordine del giorno non scema ai membri della Camera la facoltà di reclamare l'inscrizione all'ordine del giorno di quei progetti che loro sembrino urgenti. Per certi progetti, anzi, vige la consuetudine che il Presidente non ne proponga l'inscrizione all'ordine del giorno prima che ne sia fatta domanda a lui od alla Camera.

Il Regolamento, collo stabilire che il Presidente debba consultare la Camera per la determinazione dell'ordine del giorno, non lo obbliga però a leggere alla Camera la lista di tutti i progetti che esso vi inserisce sulla domanda dei relatori e perchè li ritiene urgenti. In tal modo di procedere non si ravvisa alcun inconveniente, essendo la Camera sempre libera di mutare il proprio ordine del giorno al momento della deliberazione. Basta dunque che la Camera sia avvertita a mezzo della pubblicazione dell'ordine del giorno nel resoconto *analitico* e nell' « Officiel ».

Nella seduta della Camera dei deputati dell'8 giugno 1879, avendo l'onorevole Des Rotours reclamato, in occasione della lettura del processo verbale, contro l'approvazione d'un progetto di legge, perchè era stato messo all'ordine del giorno senza che la Camera fosse stata consultata circa la sua iscrizione, il vice-presidente Brisson osservò che il regolamento non disponeva che un progetto di legge potesse essere messo all'ordine del giorno soltanto in seguito ad un voto della Camera, e che il Presidente non era obbligato di farne menzione in fine di seduta, sebbene così pratichi in via ordinaria. Notava però che l'ordine del giorno era stato firmato da lui ed affisso nei corridoi della Camera la sera stessa, e che era riportato in calce al resoconto analitico, nel « Journal officiel » e sull'avviso della seduta, onde l'on. Des Rotours avrebbe potuto fare al momento della deliberazione quell'opposizione che riusciva allora impossibile di fronte al voto già emesso.

La Camera, approvando il processo verbale, sancì implicitamente la procedura seguìta.

1140. In materia di ordine del giorno, se si tratti di determinare un'ora o una data, si usa costantemente di mettere ai voti l'ora o la data più lontana.

(1) R. S., art. 46; R. C. D., art. 111.

Digitized by Google

I termini si computano secondo la regola del *dies a quo*. Non si tien conto generalmente nè del giorno della fissazione nè di quello della discussione. Una interpellanza aggiornata ad un mese, nel 20 marzo 1880, non venne inscritta all'ordine del giorno del 20 aprile, non essendo ancora spirato il termine. Tale procedura però non è costante; e specialmente quando si tratti d'interpellanze alle quali s'applichi la massima *favores ampliandi*, l'aggiornamento ha per lo più l'effetto di portare l'inscrizione all'ordine del giorno *data per data*, senza detrarre dal termine nè il giorno della fissazione di esso, nè quello della discussione.

1141. Non è necessario che la Camera sia in numero per procedere alla fissazione dell'ordine del giorno della *seduta pubblica;* pare però debba trovarsi in numero per fissare quello *degli uffici*. Una Camera non può inscrivere al proprio ordine del giorno un progetto od una proposta di legge, sulla quale sia già incominciata la discussione nell'altra: nel caso di dissenso fra le due Camere circa il testo d'un progetto di legge, viene stabilito un termine per portarlo all'ordine del giorno.

Non è troppo regolare inscrivere all'ordine del giorno un progetto di legge, senza sentire l'avviso del relatore incaricato di sostenerne la discussione e del Governo che deve seguire le discussioni (1).

1142. L'ordine del giorno regolato dal Presidente, di conformità alle decisioni della Camera, viene da esso firmato, ed è affisso nell'interno del Palazzo legislativo e pubblicato nel « Journal officiel » (2); inoltre un avviso distribuito ai membri della Camera ogni giorno di seduta pubblica o di riunione degli uffici, indica il giorno, la composizione e l'organizzazione degli uffici, la composizione e l'organizzazione delle Commissioni, il numero dei biglietti da distribuire per le tribune pubbliche, ecc. ecc.

1143. Le mozioni che *interessano* l'ordine del giorno, quelle ad esempio che tendono a far sospendere la seduta della Camera per un tempo determinato, non si considerano come vere proposte; non sono soggette alle formalità del regolamento e vengono poste ai voti al momento della loro presentazione (3).

L'oratore che ha la parola sulla fissazione dell'ordine del giorno non può approfittarne per porre una questione o fare un'interpellanza. Se parla su altro argomento diverso da quello dell'ordine del giorno, il Presidente ha il diritto e il dovere di impedirgli di continuare (4).

(1) C. D. 20 aprile 1880.
(2) A. S., art. 46; R. C. D., art. 111.
(3) A. N. 30 maggio 1873; 26 luglio 1873.
(4) S. 21 novembre 1878.

Digitized by Google

1144. Per massima assoluta, un'Assemblea è sempre arbitra del proprio ordine del giorno. La Camera può quindi, nel momento dell'apertura d'una discussione, stabilire che l'oggetto riguardante la discussione stessa sia cancellato dall'ordine del giorno, nè è obbligata a reinscriverlo immediatamente all'ordine del giorno di un'altra seduta. Così pure può nel corso d'una seduta modificare l'ordine del giorno stabilito il giorno innanzi, introducendovi nuove questioni.

Tale giurisprudenza sebbene contestata (1) venne tuttavia costantemente seguita. Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 20 dicembre 1875, essendo rimasto senza risultato uno scrutinio per l'elezione dei senatori inamovibili, il presidente Audiffret-Pasquier stava per rimettere la votazione all'indomani, quando venne chiesto che avesse invece luogo immediatamente. Il Presidente, osservato *come l'Assemblea era sempre arbitra del proprio ordine del giorno,* dichiarò che l'avrebbe consultata in proposito. L'on. Audren de Kerdrel faceva allora notare che il diritto dell'Assemblea di modificare il proprio ordine del giorno, non si doveva considerare in modo così assoluto da autorizzarla, nel corso stesso di una seduta, a ritornare sull'ordine del giorno già stabilito nella seduta precedente; mentre la previa determinazione dell'ordine del giorno, era l'unica garanzia per gli assenti. Il Presidente rispose distinguendo la questione di convenienza dalla questione regolamentare, e mantenne la propria osservazione, adducendo anche numerosi precedenti. Di fronte a tali obbiezioni, il deputato che aveva proposto la votazione immediata, dichiarò di non insistere, e la questione non ebbe seguito.

Se la Camera ha un solo argomento da mettere all'ordine del giorno e abbia già fissato il giorno della sua prossima seduta, non si può più chiedere che tale argomento non venga posto all'ordine del giorno di quella seduta, dacchè sopprimerlo equivarrebbe a far sì che la seduta più non abbia luogo, ritornandosi per tal modo sovra un voto già acquisito (2).

1145. Evidentemente il diritto di un'Assemblea di modificare il proprio ordine del giorno, non si estende fino a permetterle di discutere, *senza dichiarazione d'urgenza,* progetti dei quali non sieno state distribuite le relazioni almeno da ventiquattr'ore (3) *e che non sieno inscritti nell'ordine del giorno.* La discussione in tali condizioni venne talora aperta non soltanto intorno a progetti d'interesse locale (4), ma anche su progetti di crediti (5)

(1) S. 22 marzo 1877.
(2) S. 28 ottobre 1878.
(3) R. C. D., art. 26.
(4) A. N. 29 dicembre 1873.
(5) A. N. 7 agosto 1850.

Digitized by Google

e perfino su progetti d'imposte (1). Tali precedenti però non hanno alcun valore; così creano un procedimento irregolare che potrebbe in certi casi produrre gravi inconvenienti, onde la Camera dei deputati non mette oggidì in deliberazione progetti non inscritti all'ordine del giorno, se non dopo averne dichiarata l'urgenza. Colla risoluzione del 24 febbraio 1877, il Senato stabilì una procedura speciale per la discussione, senza inscrizione all'ordine del giorno.

1146. Il diritto delle Camere di fissare il loro ordine del giorno in fine d'ogni seduta, non pregiudica il diritto dei Presidenti, di stabilire per le sedute giorni ed ore più prossimi nei casi di pericolo nel ritardo. Così la seduta del 7 agosto 1830, nella quale la Camera dei deputati doveva discutere la revisione della Carta, indetta per le dieci, venne dal Presidente aperta ad otto ore e mezzo, spiegando come tale deroga alla consuetudine fosse motivata da una ragione di Stato. Similmente nel 24 febbraio 1848 la seduta della Camera dei deputati indetta per le tre, venne aperta a mezz'ora dopo mezzogiorno per ordine del presidente Sauzet; e la riunione degli uffici che doveva aver luogo a un'ora venne contromandata. Il Presidente giustificava la sua condotta per la gravità delle circostanze. Nel 3 settembre 1870 al Corpo legislativo si era levata la seduta a quattr'ore e un quarto dopo essersi fissata la nuova riunione per *l'indomani a tre ore*. Il presidente Schneider, avuta poche ore dopo la notizia della capitolazione di Sedan, credette opportuno di convocare in via eccezionale i deputati a *mezzanotte*.

Questi precedenti dimostrano come il Presidente non possa modificare l'ordine del giorno già fissato senza gravi ragioni di Stato: non basterebbe quindi, a giustificare una convocazione anticipata, il desiderio dimostrato da un gruppo della Camera, di affrettare la votazione d'un progetto di legge o di rivolgere un'interpellanza al Ministero. I precedenti dimostrano pure che un Presidente non è autorizzato a ritardare l'ora fissata per l'apertura della seduta, in causa dei funerali d'un ministro (2).

1147. Esaurito l'ordine del giorno, o in mancanza di relazioni pronte, la Camera si aggiorna senza fissare la data della sua prossima seduta, lasciando al suo Presidente la cura di convocarla. In tali casi, il Presidente può prendere delle determinazioni in ordine alle sollecitazioni dei deputati.

La Camera, anche dopo fissata la data della sua prossima seduta può

(1) A. N. 29 dicembre 1873.
(2) S. 15 maggio 1876.

Digitized by Google

incaricare il Presidente di convocarla anticipatamente, se deve ricevere una comunicazione del Governo (1).

In fine di sessione e quando il Presidente ha già nelle mani il decreto di chiusura, la Camera può regolare l'ordine del giorno della prima seduta della futura sessione (2).

CAPITOLO V.

DEGLI EMENDAMENTI

§ 1. — *Del diritto di emendamento.*

1148. Fino all'anno VIII le Assemblee legislative esercitarono liberamente il diritto d'emendamento: soltanto il Consiglio degli Anziani dell'anno III non ebbe tale diritto, esclusivamente riservato al Consiglio dei Cinquecento. La Costituzione dell'anno VIII tolse al Corpo legislativo il diritto di emendare le leggi (3); e la Carta del 1814 lo rimise in vigore, a condizione che ciascun emendamento fosse proposto o *consentito dal re*, e rinviato e discusso negli uffici (4). In pratica, tale disposizione non venne rigorosamente osservata; le Camere votarono emendamenti senza il consenso del re, essendo ritenuta talvolta sufficiente l'adesione dei ministri, tal'altra trascurata. Nel 1830 il Parlamento ricuperò in tutta la sua estensione il diritto di emendamento (5). Sotto il secondo impero, tale diritto venne mantenuto, ma però entro limiti ristretti. Nessun emendamento poteva essere ricevuto dopo presentata la relazione, od approvato *senza il consenso del Consiglio di Stato* (6). L'art. 55 del decreto del 31 dicembre 1852

(1) S. 28 gennaio 1878.
(2) C. D. 15 luglio 1880.
(3) C. 22 frimaio anno VIII, art. 34.
(4) Art. 46.
(5) Carta 1830, art. 15.
(6) Il primo Corpo legislativo dopo il colpo di Stato, non accettò tale strana condizione con troppa docilità. Nella relazione presentata dall'on. De Chasseloup-Laubat nel 18 giugno 1852 sul progetto del bilancio pel 1853 si legge:

« Il còmpito della Commissione del bilancio, ci si permetta di dirlo, non era senza difficoltà e per la brevità del tempo concesso e *per la complicazione dei rapporti fra il Governo e la Commissione...* Noi non possiamo comunicare col Governo se non a mezzo del Consiglio di Stato. Le modificazioni che la Commissione può proporre debbono, prima che voi siate chiamati a deliberare, essere rinviate al Consiglio di Stato ed essere da esso discusse. *Colà esse non hanno nè interpreti nè sostenitori ufficiali* ».

Queste timide critiche della Costituzione vennero espresse con maggiore vi-

Digitized by Google

disponeva: « Quando il parere del Consiglio di Stato sia sfavorevole l'*emendamento sarà considerato come non avvenuto* ». L'art. 8 del Senatoconsulto 8 settembre 1869 mantenne l'intervento del Consiglio di Stato, ma autorizzò il Corpo legislativo a decidere anche in presenza del contrario avviso del Consiglio di Stato. L'esame preventivo degli emendamenti da parte del Consiglio di Stato non ebbe più luogo dopo il plebiscito dell'8 maggio 1870.

1149. Attualmente il diritto d'emendamento non è limitato che dalle tradizioni parlamentari. Vi sono casi nei quali queste tradizioni autorizzano il Presidente ad opporre l'irricevibilità degli emendamenti o l'Assemblea a respingerli senza esaminarli in merito. Così, nella seduta della Camera dei deputati del 26 maggio 1847 il presidente Sauget fece notare come gli emendamenti che hanno carattere di proposte principali e che non si adattano al testo in discussione, debbano sottostare alle formalità prescritte dal regolamento per le proposte d'iniziativa parlamentare.

Nella seduta dell'Assemblea costituente del 15 febbraio 1849 venne riconosciuto come non si possa proporre a titolo d'emendamento, una disposizione che nulla abbia di comune col progetto in discussione (1). Tuttavia, quando discusse le imposte di guerra, l'Assemblea del 1871 autorizzò emendamenti e contro progetti che non avevano relazione diretta col testo in deliberazione: ma convien notare che tutti codesti emendamenti tendevano a colmare il disavanzo del bilancio.

Il relatore d'un progetto di legge non perde il suo diritto d'iniziativa accettando il mandato di esporre i lavori e le decisioni della Commissione. Come deputato, non come relatore, può presentare un emendamento al progetto che è incaricato di sostenere dinanzi alla Camera. Se in tal caso egli chiede il rinvio alla Commissione, questo non ha luogo di diritto, ma deve essere messo ai voti (2).

vacità nella seduta del 22 giugno 1852, nella quale l'on. De Montalembert affermò che il Corpo legislativo era stato eletto per discutere ed emendare le leggi. Per tagliar corto il presidente Billault levò dal portafoglio una lettera dell'on. Casabianca ministro di Stato che dichiarava come il persistere, da parte della Commissione del bilancio, negli emendamenti proposti ad onta del contrario avviso del Consiglio di Stato, equivaleva a disconoscere le disposizioni dell'art. 40 della Costituzione e dell'art. 51 del decreto 22 marzo, e violare quindi il patto costituzionale.

(1) Si trattava della legge relativa alla commemorazione delle giornate di febbraio. L'on. Jouin proponeva un articolo addizionale così concepito: « Viene accordata un'amnistia generale per tutti i delitti politici commessi dopo il 24 febbraio ». Il presidente Marrast rifiutò di porre ai voti l'emendamento e disse: « Faccio osservare all'autore di questo emendamento che io non *potrei considerare quale emendamento una proposta tanto diversa dal progetto di legge in discussione:* se egli ha una proposta da fare, essa deve seguire il corso ordinario delle proposte ».

(2) S. 21 novembre 1878.

Digitized by Google

1150. Il diritto di emendamento sussiste finchè la Camera non si sia definitivamente pronunciata su di un articolo: può anche durante un'ultima lettura od una deliberazione unica proporsi un'*aggiunta* ad uno dei paragrafi d'un articolo precedentemente approvato (1). Ma non si potrebbe presentare un emendamento che avesse per effetto di rimettere in questione una massima votata dalla Camera. Nel 23 dicembre 1875 l'Assemblea discusse il progetto di legge sulle circoscrizioni elettorali ed approvava un emendamento dell'on. Denormandie, per cui la città di Parigi doveva venir divisa in tante circoscrizioni elettorali, quanti sono i circondari e nominare un deputato per circondario. Parecchi deputati proposero emendamenti per i quali si sarebbe attribuito a certi circondari il privilegio di nominare due deputati. Il presidente d'Audiffret-Pasquier fece osservare come tali emendamenti fossero in opposizione col principio già stabilito nell'emendamento dell'on. Denormandie; ed aggiunse che dopo il voto dell'Assemblea troppo tardi si proponeva d'elevare a più di venti il numero dei deputati di Parigi, ma che si potevano invece modificare le circoscrizioni, restando integro a tal riguardo il diritto d'emendamento. La dottrina del Presidente venne implicitamente accolta, poichè, in seguito alla discussione, coloro che avevano presentati gli emendamenti non insisterono perchè le loro proposte fossero messe ai voti.

1151. Le disposizioni regolamentari, a termini delle quali una proposta respinta non può essere ripresentata se non trascorso un certo intervallo di tempo, non si applicano agli emendamenti (2). Un emendamento respinto alla prima lettura può essere ripresentato ed approvato nella seconda (3). Tuttavia colui che troppo spesso approfittasse della facoltà di riprodurre indefinitamente un emendamento respinto, potrebbe attirarsi una osservazione da parte del Presidente. L'autore d'un emendamento che ne firma un altro in aperta contraddizione col primo, rinuncia implicitamente a questo che non può più essere messo in discussione.

1152. Respinto un primo emendamento si può ripresentarne un secondo nello stesso senso, purchè vi sia tra i due testi una qualche differenza (4).

(1) S. 17 maggio 1878.

(2) *Contra:* Nella seduta 22 febbraio 1875 l'on. Duval aveva presentato un emendamento che riproduceva integralmente l'art. 1° di un progetto d'organizzazione del Senato, sul quale l'Assemblea aveva rifiutato nel 12 febbraio precedente di passare alla terza lettura. Dietro l'osservazione dell'on. presidente Buffet, l'onorevole Duval modificò i termini del suo emendamento « conservandone tuttavia lo spirito ».

(3) A. N. 25 aprile 1872; 13 luglio 1874.

(4) A. N. 10 marzo 1874; 24 e 29 novembre 1875.

Digitized by Google

Uno dei paragrafi di un emendamento respinto nel suo complesso, può essere ripresentato come emendamento nuovo, ma non si ha il diritto di dire che si ripropone una parte dell'emendamento già respinto dalla Camera (1).

Non possono introdursi in un progetto d'interesse locale, per mezzo d'un emendamento, disposizioni d'indole generale (2).

1153. L'emendamento deve aver sempre per iscopo, come indica la parola stessa, di *modificare* un testo di legge; non si può quindi considerare come un vero e proprio emendamento la proposta di *sostituire al lavoro d'una Commissione quello di un'altra sullo stesso argomento.* Tuttavia, se una proposta simile venga fatta, difficile riesce al Presidente di respingerla *a priori.* Una questione di tal natura si presentò nella seduta del 18 dicembre 1875 all'Assemblea nazionale. L'Assemblea doveva discutere la tabella delle circoscrizioni elettorali allestita dalla seconda Commissione delle leggi costituzionali, quando alcuni deputati di destra presentarono un emendamento *tendente a far prendere per base della discussione la tabella preparata dalla prima Commissione.* L'on. Grévy notò come simile emendamento fosse contrario ai precedenti; osservando, che si può bensì mutare, per via d'emendamento, un testo od un articolo di un progetto di legge, ma soltanto a condizione che l'emendamento sia votato; mentre nel caso *si trattava di sostituire una base di discussione ad un'altra, cosa che aveva carattere ben diverso da quello di un emendamento;* e ciò senza una votazione speciale. Aggiungeva poscia che *un emendamento deve avere per effetto necessario la votazione di una disposizione legislativa;* e notava che nel caso si proponeva non già un emendamento, ma *la destituzione d'una Commissione.* Infatti la Camera respinse l'emendamento, approvando in tal modo la teoria svolta dall'on. Grévy.

Da quanto si è detto, consegue che un emendamento il quale mirasse a modificare soltanto una delle frasi della relazione, non avrebbe carattere legislativo e non potrebbe quindi essere messo ai voti (3).

1154. Non si possono presentare emendamenti di carattere legislativo, nel caso in cui la Camera deliberi semplici *risoluzioni* che vanno esenti dalle formalità prescritte per le proposte di legge. Nella seduta del 22 luglio 1875 mentre l'Assemblea stava deliberando una risoluzione di proroga, l'on. Raoul Duval presentò un articolo così concepito: « Le elezioni per l'Assemblea legislativa avranno luogo il 17 ottobre 1875 ». Il presidente

(1) C. D. 27 giugno 1845.
(2) C. D. 29 aprile 1847.
(3) C. D. 26 luglio 1879.

Digitized by Google

d'Audiffret-Pasquier fece osservare all'autore dell'emendamento che la data delle elezioni doveva essere fissata da una legge, non già da una risoluzione, e l'on. Duval, riconoscendo il fondamento dell'osservazione, modificò il suo emendamento. Nella stessa seduta e sulla medesima proposta un deputato presentò un emendamento che mirava a far abrogare la legge del 13 maggio 1873 sulla soppressione delle elezioni parziali. Il Presidente rilevò come una legge non potesse venire abrogata da una risoluzione e l'emendamento fu ritirato.

1155. Un ministro che faccia parte di una Camera, può presentare emendamenti non quale ministro, ma come membro della Camera (1): i ministri che non hanno un mandato legislativo non possono presentare emendamenti (2), ma hanno soltanto il diritto di proporre a nome del Governo, disposizioni addizionali secondo le forme prescritte per i progetti di legge.

Quando una Commissione proponga una tale redazione che sopprima un articolo d'una legge esistente, non si può ripresentare, quale emendamento, l'articolo soppresso: mettere ai voti il mantenimento d'una legge esistente, sarebbe contrario ai principi (3).

§ 2. — *Della presentazione e del ritiro degli emendamenti.*

1156. Gli emendamenti possono essere presentati individualmente o collettivamente; ma la Camera non delibera su di un emendamento individuale, se non sia appoggiato; gli emendamenti collettivi si considerano naturalmente come appoggiati. Gli emendamenti sono redatti *in iscritto*, ed indicano l'articolo di legge od il capitolo del bilancio cui si riferiscono (4): debbono essere redatti *in forma legislativa*, poichè conviene che il loro testo possa, nel caso venga approvato, sostituire nella legge quello proposto dalla Commissione (5).

Tutti gli emendamenti debbono essere rimessi direttamente al Presidente della Camera a qualunque stadio sia arrivato il progetto al quale si riferiscono: il Presidente li trasmette alle Commissioni. Degli emendamenti indirizzati dai loro autori direttamente ai presidenti delle Commissioni, non è tenuto conto nella pubblica discussione; nè possono essere discussi se non vengano regolarmente presentati al momento della discussione (6); in tal

(1) C. D. 17 giugno 1840; A. N. 18 luglio 1848; 26 dicembre 1845.
(2) A. N. 12 marzo 1849.
(3) C. D. 3 maggio 1834.
(4) R. S., art. 68; R. C. D., art. 51.
(5) A. N. 15 gennaio 1875.
(6) A. N. 26 luglio 1878; C. D. 25 novembre 1876.

Digitized by Google

caso subiscono le stesse formalità degli emendamenti nuovi introdotti in corso di discussione (1).

1157. Gli emendamenti inviati al Presidente vengono stampati e distribuiti nel giorno successivo alla loro presentazione, a meno che la Camera non sia riunita o l'autore stesso ne abbia ritardata la stampa, rivedendone le prove.

Gli emendamenti improvvisati in corso di seduta e sui quali la Camera si è pronunciata immediatamente, non vengono stampati (2); per gli emendamenti non occorrono le formalità relative ai progetti, alle proposte e relazioni, le quali devono restare annesse al processo verbale e sono in ogni caso stampate.

1158. Sebbene il regolamento non preveda il caso del ritiro degli emendamenti, non si è mai contrastato all'autore di un emendamento il diritto di ritirarlo; ma quando l'emendamento sia collettivo, il ritiro è valido soltanto se tutti i firmatari dichiarino di aderirvi: il rifiuto di un solo basta perchè debba essere votato dalla Camera.

L'autore di un emendamento ha poi diritto assoluto di ritirarlo alla prima lettura, dichiarando di ripresentarlo alla seconda (3).

1159. Il diritto di ritirare un emendamento non è più assoluto, quando sia stato oggetto di un voto a scrutinio pubblico. Se il voto è nullo per difetto di numero, il ritiro è lecito e la questione cade (4); se il voto è valido, il ritiro dell'emendamento non impedisce al Presidente di proclamare il risultato della votazione (5).

1160. Quando alla Camera viene presentato un emendamento, è necessario che essa si pronunci, o sia ritirato: chi voglia evitare una decisione sfavorevole e teme di condannare se stesso col ritiro, non ha il diritto di sospendere la deliberazione della Camera, dichiarando *di aggiornare* il proprio emendamento (6). In tal caso l'aggiornamento viene considerato come un vero e proprio ritiro. Così quando, nel corso di una prima lettura, un deputato dichiari di aggiornare il proprio emendamento alla seconda, l'emendamento viene ritirato dagli atti, nè vien più richiesto dal Presidente, a meno che l'autore non dichiari formalmente di riprodurlo.

(1) Per la procedura speciale agli emendamenti presentati in corso di discussione, v. Capo VII, § 3, 4, 5.
(2) R. S., art. 69; R. C. D., art. 52.
(3) S. 18 marzo 1879.
(4) A. N. 17 giugno 1872; 26 luglio 1873.
(5) A. N. 26 giugno 1875.
(6) C. D. 4 giugno 1845.

Digitized by Google

1161. Un emendamento ritirato dal suo autore può essere riprodotto da un altro membro della Camera, anche quando sia evidente che quest'ultimo non lo ripropone che per farlo respingere dalla Camera (1). Il Presidente Grévy intorno a tale questione dichiarò di ritenere non essere possibile chiedere a chi riproduce la proposta, quale sarà il suo voto in proposito; essere poi legittima l'intenzione di votare contro ad una proposta che si ripresenta, perchè si può avere un interesse evidente a farla respingere e definire così una questione (2).

CAPITOLO VI.

DELLA DISCUSSIONE

§ 1. — *Della tribuna.*

1162. In sui primordi della prima Costituente, i deputati parlavano dai loro posti; la tribuna fu regolarmente istituita soltanto dal 20 giugno 1790 a Parigi, nella sala del maneggio. Il regolamento della Legislativa obbligò gli oratori a parlare dalla tribuna:

La tribuna non sarà occupata che dall'oratore. Nessun membro dell'Assemblea *ed in ispecial modo coloro che seggono sui banchi vicini alla tribuna* potranno rivolgergli la parola. Dalla tribuna saranno esposte tutte le opinioni, qualsiasi la loro estensione. I deputati non potranno fare dai loro seggi che osservazioni assai semplici e brevi e passeranno alla tribuna quando non siano stati sufficientemente intesi o dietro invito del Presidente.

1163. Disposizioni analoghe, ma meno particolareggiate, vennero inserite nel regolamento della Convenzione. Il decreto del 28 fruttidoro anno III prescrisse che attorno alla tribuna, in ambedue i Consigli, fosse posta una balaustrata, nell'interno della quale potevano restare soltanto gli uscieri. Quando uno dei membri aveva ottenuta la parola, l'usciere gli apriva la porta d'accesso alla tribuna, richiudendola poscia immediatamente.

1164. I vari regolamenti del Corpo legislativo e del Tribunato dell'anno VIII, delle Camere dei deputati della Ristorazione e della Monarchia di luglio, stabilivano pure che nessuno potesse parlare dal proprio seggio, ma soltanto dalla tribuna. L'articolo 26 del regolamento della Costituente

(1) A. N. 28 febbraio 1874.
(2) A. N. 14 giugno 1872.

Digitized by Google

del 1848 attribuì al Presidente il diritto di autorizzare un oratore a parlare dal proprio seggio: tale diritto venne mantenuto dall'articolo 34 del regolamento della Legislativa.

1165. Nel 1852 la tribuna venne soppressa: a termini dell'articolo 61 del decreto 22 marzo 1852, ciascun deputato *doveva* parlare dal suo seggio. Simile disposizione presentava tali inconvenienti che i Presidenti non l'applicavano; nella seduta del 9 febbraio 1861 il presidente de Morny diceva: « Invito gli oratori che prenderanno la parola a ravvicinarsi al centro; v'ha un servizio di stenografia che deve ascoltare e sopratutto intendere ». Pochi giorni dopo, nella seduta del 18 febbraio, lo stesso Presidente diceva all'on. Greyfié de Bellecombe che avea ottenuto la parola: « Invito l'on. deputato a scendere dal suo banco; vi è tra i banchi inferiori un vuoto che *somiglia a una tribuna* ». Nel 1867 la tribuna venne ristabilita e poscia costantemente mantenuta (1).

1166. A termini dell'articolo 33 del regolamento del Senato e dell'articolo 101 di quello della Camera dei deputati, l'oratore deve parlare dalla tribuna, a meno che il Presidente non l'autorizzi a parlare dal suo posto (2). I membri che scendono nell'emiciclo per sentir meglio, debbono lasciare uno spazio libero intorno alla tribuna.

§ 2. — *Dell'ordine per la parola.*

1167. Tutti i regolamenti posteriori al 1789 riservarono al *solo* Presidente il diritto d'accordare la parola. Il regolamento della prima Costituente determinava come segue l'ordine per la parola:

Nessuno potrà parlare, se non dopo aver chiesta la parola al *Presidente*, e, *quando l'abbia ottenuta*, dovrà parlare in piedi. Se si alzino parecchi membri, il Presidente darà la parola a quello che si è alzato prima. Se, contro la sua decisione, insorgano reclami, pronuncierà l'Assemblea.

L'inscrizione preventiva degli oratori sovra fogli particolari, *pro* e *contro* venne prescritta da una decisione della Costituente in data 3 agosto 1789; i segretari vennero incaricati della inscrizione; il Presidente doveva concedere la parola alternativamente, a un oratore *in favore* e a un oratore *contro*. Le regole stabilite dalla Costituente servirono di base a tutti i regolamenti che d'allora in poi si succedettero (3).

(1) D. 5 febbraio 1867, art. 81.
(2) C. D. 18 dicembre 1877.
(3) Il 20 ottobre 1871 la Legislativa decretò che le inscrizioni per parlare dovessero esser fatte in principio di seduta.

Digitized by Google

1168. Le Camere della Ristorazione e della Monarchia di luglio usarono fare indicare in precedenza dal Presidente il giorno e l'ora in cui si sarebbero ricevute le inscrizioni per la parola. Il giorno fissato era, in massima, quello successivo alla presentazione delle relazioni delle Commissioni, alle otto del mattino (1). Gli oratori che si presentavano alle otto avevano la precedenza su quelli che venivano più tardi; ma non vi era alcun diritto di priorità fra coloro che arrivavano prima delle otto ed erano spesso numerosi. In causa dell'ora mattutina un solo segretario riceveva le inscrizioni: il lavoro si faceva per turno. Da molto tempo quest'uso è scomparso.

1169. Al Senato come alla Camera dei deputati i segretari inscrivono sopra fogli portanti la menzione *in favore* o *contro*, tutti coloro che domandano la parola; l'inscrizione è fatta nell'ordine delle domande. L'articolo 34 del regolamento del Senato stabilisce in via generale che « l'inscrizione non può farsi che dopo presentata la relazione ». L'articolo 102 del regolamento della Camera dei deputati si esprime più precisamente: *se trattisi d'un progetto di legge* non può essere ricevuta nessuna inscrizione, se non dopo presentata la relazione ».

Nelle antiche Camere dei deputati, erano ammesse le inscrizioni soltanto *in favore* o *contro* (2); ma alla Camera dei Pari potevano anche farsi *in merito* ai progetti di legge (3). Oggi tali inscrizioni sono in massima accettate, ma debbono esser fatte su uno dei fogli *in favore* o *contro* per l'ordine di precedenza. Le liste d'inscrizione restano depositate al Segretariato generale della Presidenza e vengono presentate al Presidente quando vien messo in discussione il progetto cui si riferiscono.

1170. Sull'applicazione dell'articolo 102 del regolamento della Camera dei deputati che determina le norme relative alle dimande di parola, si elevarono nel 1879 le due seguenti questioni:

1° La presentazione di una relazione si ha per compiuta non appena il relatore è salito alla tribuna ed ha cominciato a parlare, ovvero soltanto quando la relazione è stata di fatto rimessa nelle mani del Presidente?

2° L'inscrizione deve farsi personalmente, ovvero per mezzo di altri colleghi?

Il presidente Gambetta rispose che per costante tradizione, si ritenevano aperte le inscrizioni dal momento in cui la Camera ha autorizzata la presentazione della relazione, non potendosi procedere alla lettura di essa

(1) C. D. 25 gennaio 1847.
(2) C. D. 24 e 25 aprile 1840.
(3) C. P. 4 marzo 1819.

Digitized by Google

se non quando è presentata; rispose poi affermativamente alla seconda questione.

Il regolamento non attribuisce alcuna precedenza per la parola all'autore d'una proposta (1). Se un membro inscritto sulle liste tenute dai segretari cede il suo turno di parola all'autore d'una proposta è un semplice atto di cortesia.

1171. Nessun membro d'una Camera può parlare se non dopo aver domandata ed ottenuta la parola dal Presidente (2). Questa regola è assoluta, e si estende anche a coloro che sono inscritti sulle liste. Il Presidente chiama gli oratori secondo l'ordine della loro inscrizione. La precedenza spetta al primo oratore inscritto *contro;* infatti è naturale che un progetto sia combattuto prima d'essere difeso. La parola viene in seguito accordata ad un oratore *in favore* e così di seguito, in modo che le opinioni *pro* e *contro* sieno espresse alternativamente (3). Tuttavia, esaurita una delle liste d'iscrizione, se nessuno domanda la parola e la Camera non pronuncia la chiusura, possono essere sentiti di seguito parecchi oratori nel medesimo senso.

1172. L'articolo 6 della legge costituzionale del 6 luglio 1875 stabilì che i Ministri siano sentiti ogni qualvolta lo domandino; applicando e sviluppando questo principio, i regolamenti delle due Camere hanno disposto che i Ministri ed i commissari del Governo non siano soggetti al turno d'inscrizione e possano avere la parola ad ogni richiesta (4). Quale conseguenza del diritto eccezionale accordato ai Ministri ed ai commissari del Governo, l'articolo 37 del regolamento del Senato e l'articolo 103 di quello della Camera dei deputati, giusta la tradizione costante delle Assemblee deliberanti (5), disposero che un membro della Camera possa sempre ottenere la parola dopo un oratore del Governo: ma tale diritto non può essere esercitato che una sola volta, a meno che la Camera non decida altrimenti.

I diritti sanciti dall'articolo 103 del regolamento per i Ministri e i commissari del Governo e pei deputati, si trovarono talvolta in conflitto. Nella seduta della Camera dei deputati del 22 aprile 1880, il Ministro dell'interno aveva detto poche parole sovra una interpellanza che riguardava direttamente il Governatore dell'Algeria, commissario del Governo, e questi si

(1) C. D. 22 marzo 1879.
(2) R. S., art. 33; R. C. D., art. 101.
(3) R. S., art. 35; R. C. D., art. 103.
(4) R. S., art. 36; R. C. D., art. 103.
(5) C. D. 20 gennaio 1817; A. N. 23 maggio e 6 giugno 1848; 3 aprile, 10 giugno e 22 luglio 1873; C. L. 7 febbraio 1863. Tale diritto non venne contestato che al Senato del secondo Impero nella seduta del 6 dicembre 1867.

Digitized by Google

era presentato alla tribuna. Contemporaneamente l'on. Janvier de la Motte (de l'Eure) dimandò la parola invocando il diritto di rispondere ad un Ministro. Il presidente Gambetta fece allora osservare che l'interpellanza era in ispecial modo diretta al Governatore dell'Algeria, che il Ministro avea fatto una semplice dichiarazione e non già pronunciato un discorso, ond'era naturale che si dovesse allora rispondere dall'interpellato piuttosto che continuare l'interpellanza soltanto nel senso contrario ad esso. Avendo l'on. de la Motte richiamata la disposizione dell'art. 103 del regolamento, l'on. Bernard-Lavergne ricordò come quell'articolo contenga, tanto a favore di un Ministro come d'un commissario del Governo, la disposizione che possano ottenere la parola quando la domandino. Il Presidente osservò che la questione non era affatto risoluta dal regolamento, e pregò la Camera a togliere ogni dubbio, riservando formalmente i diritti degli oratori. Rimessa in seguito la soluzione della questione al Presidente, questi diede la parola all'on. de la Motte, che parlò prima del commissario del Governo.

1173. Ritirata regolarmente una proposta, non si può più impegnare una discussione e nessuno può ottenere la parola sull'argomento di che trattava. Non si può invocare il diritto di rispondere ad un Ministro, nemmeno quando una dichiarazione del Ministro, al quale si vuole rispondere, ha provocato il ritiro della proposta.

Non potrebbe accordarsi la parola sulla proposta ritirata se non nel caso che fosse regolarmente formulata una domanda d'interpellanza. Tale principio fu confermato dal presidente Gambetta nella seduta della Camera dei deputati del 14 febbraio 1879.

Nella seduta del 19 marzo 1880 il Senato decise che il diritto di rispondere ad un Ministro dà luogo al diritto di parlare dopo un Ministro sulla presa in considerazione d'un emendamento.

1174. I relatori incaricati di sostenere la discussione dei progetti di legge sono, come i Ministri, dispensati dal seguire l'ordine d'inscrizione ed ottengono la parola quando la domandino (1). Col sancire nei loro regolamenti tale principio, le Camere attuali hanno tolte le incertezze della giurisprudenza, la quale ora accordava la parola ai relatori in ogni caso, ora li assoggettava al turno d'inscrizione nella discussione generale per dispensarneli nella discussione degli articoli.

Nella seduta della Camera dei deputati del 28 febbraio 1879 l'on. Desseaux, relatore della legge sulla marina mercantile, dimandò la parola all'apertura della discussione e prima d'ogni altro oratore inscritto. Il

(1) R. S., art. 36; R. C. D., art. 103.

Digitized by Google

Presidente espresse il dubbio se la disposizione dell'articolo 103 del regolamento, che attribuisce il diritto di parlare ai relatori quando lo richiedano, conceda loro tale privilegio anche al principio della discussione; sembrandogli esser ciò in opposizione al testo del regolamento e lesivo della libertà della tribuna.

Il primo oratore inscritto cedette, in quella circostanza, il proprio turno all'on. Desseaux, ma il Presidente fece le sue riserve sull'interpretazione dell'articolo 103, constatando che l'onor. Desseaux aveva la parola soltanto perchè il primo oratore inscritto gli aveva ceduto il proprio turno.

Nella seduta della Camera del 1° giugno 1880, il vice-presidente Bethmont consultò la Camera sull'interpretazione dell'articolo 103 e venne da essa deciso che al relatore debba essere accordata la parola, qualora la domandi, anche in principio della discussione.

La regola che i relatori ottengano la parola quando la domandino, venne interpretata nel senso che possa essere loro accordata anche dopo una prima votazione dubbia (1).

Nella seduta del 18 giugno 1880 venne riconosciuto che in omaggio alla libertà della tribuna la Camera non deve rifiutare la parola a chi la domandi dopo il relatore. Essendo i relatori dispensati come i Ministri dal turno d'inscrizione, il Parlamento tende a stabilire il diritto di risposta anche per essi, come per i Ministri.

1175. Gli antichi regolamenti limitavano il diritto di parlare più volte sopra una stessa questione: quello della Costituente del 1789 disponeva:

Nessun membro potrà parlare più di due volte sopra una stessa mozione senza il permesso espresso dell'Assemblea, *nè potrà dimandare la parola una seconda volta*, se non dopo che coloro che l'avranno chiesta prima abbiano parlato.

Tale divieto scomparve dal regolamento dell'attuale Camera dei deputati; venne però mantenuto dall'articolo 40 del regolamento del Senato, secondo il quale nessuno può parlare più di due volte sulla stessa questione, a meno che il Senato non decida altrimenti.

1176. Viene accordata la parola a chiunque la domandi, sia per un richiamo al regolamento, sia per parlare sull'ordine del giorno, su di una questione di priorità, o pregiudiziale (2) o per un fatto personale. Ma non si accorda la parola per un fatto personale a chi non sia stato nominato o designato nella discussione (3); per lo che un deputato non può domandare

(1) C. D. 13 febbraio 1879.
(2) R. S., art. 41; R. C. D., art. 104.
(3) A. N. 22 luglio 1873; 11 giugno 1874.

Digitized by Google

la parola per un fatto personale, sotto il pretesto d'essere stato membro di una Commissione della quale vengono criticati i lavori dalla tribuna (1). Nè è lecito, sotto pretesto di fatto personale, ritornare su di una discussione chiusa (2), o discutere ed apprezzare i voti della Camera (3).

1177. La parola non è accordata a chi la domanda pel solo fatto che la tribuna è libera; il Presidente è giudice della convenienza ed utilità della mozione che si vuol presentare. Può rifiutare la parola a chi non la dimandi che per criticare il modo con cui i colleghi hanno usato d'un diritto loro accordato dal regolamento. Il presidente Buffet diede, a tale proposito, spiegazioni precise nella seduta del 15 luglio 1874:

Ieri, quando venne domandato lo scrutinio segreto, qualcuno fra i nostri colleghi ha chiesto di parlare sul metodo della votazione. Io ho loro rifiutata la parola. Lo scrutinio segreto è di diritto quando la dimanda relativa sia firmata da quaranta membri; *niuno potrebbe essere ammesso a discuterlo;* questa regola è assoluta. *Conseguentemente, ogniqualvolta sarà chiesto un modo di votazione conforme al regolamento, io rifiuterò sempre la parola a chi volesse contestarlo.*

§ 3. — *Del divieto della parola.*

1178. Nessuno, eccettuato il Presidente, ha il diritto d'interrompere un oratore (4); nemmeno le questioni di priorità possono esser poste finchè l'oratore non ha terminato il proprio discorso (5). Il Presidente ha il diritto di richiamare all'argomento l'oratore che se ne allontani. In pratica, usa di tal diritto con larga tolleranza, e talvolta la Camera, meno paziente, esprime in modo non dubbio che l'oratore esce dai limiti della questione. Tuttavia la parola non può accordarsi per un richiamo all'argomento (6).

Se l'oratore, richiamato due volte all'argomento, persista ad allontanarsene, il Presidente consulta la Camera per sapere se debba togliergli la parola per tutto il resto della seduta. La decisione viene presa senza discussione per alzata e seduta; in caso di dubbio non viene tolta la parola all'oratore (7).

(1) C. D. 18 maggio 1876.
(2) C. D. 24 gennaio 1878.
(3) A. N. 26 marzo 1874.
(4) R. S., art. 42 e 117; R. C. D., art. 108. — Questo principio era stabilito nel regolamento della Legislativa del 1791 con le seguenti riserve: « Nessuno può essere interrotto quando ha la parola, salvo nei casi seguenti: 1° se l'oratore si scosti dalla questione, vi sarà richiamato dal Presidente; 2° *se qualche membro ritenga falsi i fatti esposti dall'oratore, potrà soltanto provare l'inesattezza dei medesimi.* Finita la sua osservazione, se continuasse l'interruzione, sarà richiamato all'ordine ».
(5) R. S., art. 61; R. C. D., art. 91.
(6) R. S., art. 38; R. C. D., art. 105.
(7) R. S., art. 39; R. C. D., art. 106.

Digitized by Google

Può pure esser tolta la parola, su proposta del Presidente, all'oratore richiamato due volte all'ordine nella medesima seduta.

Il Presidente, che dirige la discussione e che ha il diritto d'interrompere un oratore, ha pure il diritto di proibire ad un deputato di rivelare dalla tribuna fatti attinenti alla vita privata. Di tale diritto usò il presidente Gambetta nella seduta del 16 novembre 1879. Un oratore dichiarava che avrebbe rilevato un fatto di natura tale da edificare la Camera sul valore morale d'un magistrato. Il Presidente l'interruppe dichiarando che non gli avrebbe permesso, mentre ogni confutazione immediata dalla tribuna era impossibile, di uscire dal campo dei fatti politici per invadere quello della vita privata.

Se un oratore vuol leggere un documento affatto estraneo alla discussione il Presidente ha il diritto di vietarglielo, senza bisogno di consultare la Camera (1). Quando il documento che l'oratore chiede di produrre provenga da un membro della Camera ed interessi il suo onore, spetta alla Camera il decidere se la lettura debba aver luogo; ma il deputato da cui il documento proviene ha il diritto d'essere sentito in precedenza e fare le proprie riserve. Così si è proceduto nella seduta della Camera dei deputati del 3 marzo 1879. E in quella del 22 aprile 1880, il presidente Gambetta dichiarò che non avrebbe permesso che fossero letti dalla tribuna estratti di giornali contenenti ingiurie contro i componenti il Governo.

Il principio che un oratore non dev'essere interrotto, si applica anche quando la seduta viene sospesa onde permettere all'oratore di riposarsi. Così al riprendersi della seduta, chi dimandasse la parola per un fatto personale non potrebbe ottenerla, ma dovrebbe aspettare che l'oratore abbia finito il suo discorso (2). Il Presidente ha pure il diritto di aggiornare le spiegazioni che un membro vuol dare per un fatto personale, finchè sia definitivamente esaurita colla proclamazione della votazione, la deliberazione pendente. Questo principio venne stabilito dal presidente Gambetta nella seduta della Camera dei deputati dell'8 novembre 1878.

§ 4. — *Diritto di parola del Presidente.*

1179. Il regolamento del 27 luglio 1789, applicato ai lavori della prima Costituente, stabiliva che il Presidente non avesse il diritto di prendere la parola in una discussione, tranne che per spiegare l'ordine o il modo di procedere nell'affare in discussione, o per ricondurre gli oratori all'argomento. Questo principio troppo assoluto venne modificato dal regolamento della Legislativa che disponeva:

(1) C. D. 5 novembre 1878.
(2) C. D. 5 novembre 1878.

Digitized by Google

Il Presidente, *lasciando il seggio* e facendosi sostituire secondo le norme prescritte, *potrà avere la parola come gli altri membri dell'Assemblea* sovra gli oggetti relativamente ai quali avrà avuta speciale ingerenza.

Analoghe disposizioni conteneva il regolamento della Convenzione. L'articolo 22 del regolamento della Camera dei deputati della Ristorazione, e l'articolo 21 del regolamento della Camera della Monarchia di luglio consacravano pure il diritto del Presidente di prender parte alle discussioni, lasciando il seggio presidenziale. L'uso un po' eccessivo che il presidente Dupin fece di tale diritto in sui primordi della Monarchia di luglio, indusse un deputato, l'on. Jollivet a domandare che fosse ristabilito il divieto assoluto sancito dal regolamento del 27 luglio 1789. L'opinione dell'on. Jollivet non trovò aderenti, ma indusse gli autori del *Trattato della formazione delle leggi* ad esaminare dal punto di vista teorico, la legittimità del diritto di parola del Presidente:

Il Presidente è pur sempre membro dell'Assemblea; perchè vietare a lui solo di portare il suo contributo nelle discussioni importanti? Ceduto il seggio al Vicepresidente, giusta il regolamento, il Presidente è un semplice membro, che prende la parola; rifiutargli il diritto di parlare, equivale a temere l'autorità delle sue opinioni. Se il solo fatto dell'essere presidente dovesse metterlo nell'impossibiltà di adempiere ai suoi doveri di deputato, egli sarebbe lo schiavo dell'Assemblea. Quanto al dire che, lasciando troppo spesso il seggio, perde l'abitudine e la riputazione dell'imparzialità, e, salendo soltanto in occasioni solenni alla tribuna, dà troppo peso alle proprie opinioni; la Camera ed il regolamento hanno pronto il rimedio, la prima nel proprio voto; il secondo nelle limitazioni al diritto di parola. Il voto del Presidente non è preponderante sugli altri, nè è a credersi che la Camera abbia a temere le qualità personali di lui come oratore (1).

1180. I redattori degli odierni regolamenti, attestando una legittima deferenza al primo magistrato del Parlamento, hanno fatto scomparire del tutto gli articoli che altra volta limitavano il diritto di parola del Presidente. I Presidenti del Senato e della Camera dei deputati sono i soli giudici dei casi nei quali *devono prender parte ad una discussione* lasciando il seggio (2), o fare una *dichiarazione* alla Camera dal loro posto (3).

§ 5. — *Dei discorsi.*

1181. Appena riunita la prima Costituente, venne riconosciuto l'inconveniente dei discorsi troppo lunghi e nella seduta del 3 agosto 1789 l'ono-

(1) *Traité de la confection des lois par* PH. VALETTE, segretario della Presidenza della Camera dei deputati e BENAT-SAINT-MARSY, avvocato alla Corte reale di Parigi.

(2) S. 6 e 16 novembre 1877; 9 febbraio 1878.

(3) C. D. 4 dicembre 1877.

Digitized by Google

revole Bouche proponeva di imitare dagli antichi il sistema della clessidra, invitando il Presidente a tenere sul suo banco un orologio a sabbia, che segnasse dal principio d'un discorso la durata di *cinque minuti*, trascorsi i quali l'oratore non avesse più diritto di parlare. Questa mozione, dapprima accolta con plauso, cadde per la sua esagerazione: cinque minuti, invero, erano pochi, e l'Assemblea si appigliò alla mozione di Pétion de Villeneuve che consisteva nel tenere le liste degli oratori in favore e contro.

Nessun altro tentativo fu fatto per limitare la durata dei discorsi alle Camere francesi; i regolamenti del Senato e della Camera dei deputati si limitano a stabilire che gli emendamenti presentati nel corso di una discussione debbano essere motivati *sommariamente* (1). Il regolamento della Camera esige inoltre che il deputato il quale ha fatto una questione e che risponde alle spiegazioni dei ministri, si accontenti di replicare succintamente (2). In onta agli sforzi del Presidente, simili disposizioni sono poco osservate perchè formulate in termini vaghi e prive di sanzione.

1182. I senatori ed i deputati sono liberi di pronunciare o di leggere i propri discorsi: l'uso dei discorsi scritti vigeva agli Stati generali. Combattuto da Mirabeau nel 1789 (3) si mantenne però fino al 1848. Sotto la Ristorazione, i discorsi improvvisati costituivano l'eccezione. In sui primordi della monarchia di luglio la Commissione incaricata della revisione del regolamento della Camera dei deputati propose di vietare i discorsi scritti nella discussione degli articoli e degli emendamenti (4). Tale innovazione venne respinta. Ma in fatto i discorsi scritti divennero sempre più rari; dopo essere quasi interamente scomparsi nelle Assemblee della seconda repubblica, parve che tendessero a ricomparire nei primi tempi del secondo impero. A proposito di un discorso letto all'apertura della sessione del 1862 il presidente de Morny fece quasi un processo ai discorsi scritti:

Un discorso scritto, egli disse, qualsiasi il suo merito sta ben di rado in armonia colla discussione; se poi è lungo e diffuso, la agghiaccia e viene letto ai banchi vuoti. In tal caso, il tempo e la dignità dell'Assemblea vengono sacrificati alla presunzione di un solo. Se il discorso è acre e violento, dà origine ad una profonda esasperazione, dacchè nulla produce un'impressione più penosa, del sarcasmo calcolato e della violenza che non abbia la scusa dell'improvvisazione. La preparazione scritta che parrebbe dover esser compagna della riflessione e della calma non ha mai giovato alla pace politica, e stupisce il pensare come nei tempi

(1) R. S., art. 71, 73 e 93; R. C. D., art. 55, 60 e 74.

(2) R. C. D., art. 49.

(3) Il sistema dei discorsi scritti è vizioso in se stesso, diceva Mirabeau, e non creerà mai uomini energici in un'Assemblea politica. Esso favorisce l'inerzia del pensiero, e, come l'abitudine di farsi portare, fa cadere nell'infingardaggine e nell'indolenza.

(4) C. D. 23 agosto 1830.

Digitized by Google

più funesti della nostra storia parlamentare quasi tutti i discorsi fossero scritti. Il Parlamento inglese, la cui esperienza e il cui spirito pratico sono incontestabili, vieta assolutamente la lettura dei discorsi e tollera appena quella dei documenti. Così le forme oratorie hanno quasi ceduto il posto ad una discussione semplice e famigliare e le parole di un uomo di buon senso vengono sempre ascoltate volentieri. Io auguro che il Corpo legislativo voglia, nel suo proprio interesse, adottare le stesse norme. Quanto a me, intendo i miei doveri e i miei diritti di Presidente in modo da considerarmi l'interprete della volontà della Camera; debbo far ascoltare con rispetto tutto che ad essa piace sentire, ma non permetterei che fosse continuata la lettura di un discorso dinanzi ad una Camera disattenta o deserta. Le nostre discussioni sono fatte per illuminarci, non già per figurare nel « Moniteur »; e il resoconto e la stenografia non sono istituiti per raccogliere ciò che è già scritto (1).

Non ostante l'autorità onde allora godeva l'on. de Morny, i discorsi scritti continuarono a comparire di quando in quando. Sarebbe ingiusto proibirli in via assoluta; vero è che un discorso scritto ha l'inconveniente di non rispondere a nessuno, d'essere spesso inutile alla discussione; ma, quando le Camere esaminano questioni d'affari, un discorso scritto, redatto da persona competente, può essere un elemento prezioso per la deliberazione. Proibire affatto i discorsi scritti, equivarrebbe a togliere ai rappresentanti che non hanno l'abitudine della parola il diritto di esprimere la propria opinione, onde grandi interessi industriali potrebbero restare senza difensori alla Camera, dacchè, come con buone ragioni diceva l'on. de Cormenin, un deputato può essere esperto, sagace, fornito di tatto e di colpo d'occhio, senza essere oratore.

1183. Non essendo i discorsi scritti vietati dal regolamento, un deputato può leggere dalla tribuna il discorso d'un collega assente, a condizione però che dichiari di assumerne la responsabilità, e di approvarne i principii in guisa da poter essere egli stesso richiamato all'ordine, se ve ne sia il caso (2).

§ 6. — *Della chiusura.*

1184. Esaurita la lista degli oratori, se nessun altro domandi la parola, il Presidente consulta la Camera se intenda di chiudere la discussione (3). La Camera, se ritiene d'essere a sufficienza illuminata per prendere una

(1) Seduta del 28 gennaio 1862. — L'opinione espressa da de Morny sollevò nella stampa una vivissima polemica. Si pronunciarono contro i discorsi scritti il « Constitutionnel », il « Temps », il « Pays », l' « Indépendance Belge »; ecc.; a favore: il « Siècle », la « Patrie », la « Gazette de France », il « Journal des Débats », il « Monde », ecc.

(2) C. D. 30 marzo 1837; A. N. 30 maggio 1848.

(3) R. S., art. 44; R. C. D., art. 108.

Digitized by Google

decisione, può domandare la chiusura, anche nel caso che sieno inscritti altri oratori i quali non abbiano rinunciato alla parola. Ma la domanda di chiusura non può farsi, finchè un oratore è alla tribuna (1); e ciò in conseguenza del principio che gli oratori non possono essere interrotti che dal Presidente.

1185. Il Presidente non può mettere ai voti la chiusura quando un ministro, o un commissario del Governo domandi la parola, perchè essi hanno il diritto d'essere sentiti in ogni caso (2).

Il diritto di rispondere ad un ministro impedisce che sia posto ai voti la chiusura dopo il discorso d'un oratore del Governo, se alcuno domandi la parola (3).

La questione se la chiusura possa essere messa ai voti, quando il relatore domandi la parola, venne fatta al Senato nella seduta del 14 giugno 1879. Non venne però risolta, ma in fatto il Senato rifiutò di pronunciare la chiusura, perchè il relatore aveva chiesto la parola. Tale condotta ci sembra conforme al regolamento.

1186. Perchè la chiusura sia messa ai voti, non basta che sia domandata isolatamente da uno o due membri (4); ma dev'essere reclamata da una notevole parte della Camera (5).

1187. Il regolamento non prevede il caso della chiusura *motivata;* tuttavia venne fatta una domanda di chiusura, in questa forma insolita, nella seduta 20 ottobre 1849. Discutendosi i progetti di credito relativi alla spedizione di Roma, l'on. Victor Hugo propose una domanda di chiusura, motivata sull'approvazione, pel mantenimento della libertà e dei diritti del popolo romano, dei principii contenuti nella lettera del Presidente della Repubblica e nei dispacci del Governo. Vari deputati domandarono la chiusura pura e semplice e l'on. presidente Dupin riconobbe che, come qualunque ordine del giorno puro e semplice, la chiusura pura e semplice deve avere la precedenza sulla motivata. L'Assemblea, infatti, deliberò la chiusura pura e semplice.

1188. A termini dell'articolo 44 del regolamento del Senato e dell'articolo 101 di quello della Camera dei deputati, se viene domandata la parola

(1) C. D. 4 aprile 1818, 21 luglio 1873, 19 febbraio 1821; A. N. 28 febbraio e 9 novembre 1849, 3 e 7 aprile 1873, 18 marzo 1874.
(2) A. N. 30 luglio 1851.
(3) A. N. 22 luglio 1873.
(4) Osservazione del presidente Buffet nella seduta 26 marzo 1874.
(5) A. N. 22 e 38 febbraio 1849; 10 giugno 1874.

Digitized by Google

contro la chiusura, deve essere accordata ad *un solo* oratore. Non può essere accordata all'oratore che intenda parlare in *favore* o in *merito* della chiusura. I motivi di siffatta interpretazione del regolamento vennero assai chiaramente esposti dall'on. Edoardo Millaud, relatore del regolamento della Camera dei deputati, nella seduta del 12 dicembre 1876.

Coll'art. 108, si vollero proteggere le minoranze contro le sopraffazioni delle maggioranze, le quali possono talvolta procedere troppo precipitosamente alla chiusura d'una discussione. Se la chiusura sia richiesta dalla maggioranza, riesce facile ad un membro della minoranza protestare contro la domanda di chiusura; egli è nel suo diritto, talora anche nel dovere di farlo, ed è perciò che il regolamento dà facoltà di parlare contro la chiusura, ma ad un oratore soltanto. Se in un'Assemblea parlamentare fosse permesso di fare una discussione in favore o contro la chiusura, si verrebbe a rinnovare la discussione di merito, ciò che si volle evitare dal regolamento.

L'opinione dell'on. Edoardo Millaud venne ratificata dalla Camera e venne rifiutata la parola ad un oratore che domandava di parlare sulla chiusura.

1189. La domanda di rinvio della discussione all'indomani, fatta contemporaneamente a quella di chiusura, ha la precedenza (1) perchè solleva una questione pregiudiziale. Invero, se la domanda di chiusura fosse messa subito ai voti, i membri che chiedono il rinvio, nel caso che essa venisse accolta, sarebbero esclusi; invece nel caso che sia pronunciato il rinvio, coloro che stanno per la chiusura possono sempre, all'apertura della seduta successiva e prima che sia ripresa la discussione, rinnovare la loro domanda di chiusura.

1190. La chiusura è una misura grave, che arresta la discussione e priva un certo numero di membri del diritto d'essere sentiti, di guisa che può esercitare grande influenza sulle votazioni ulteriori e definitive: perciò non può essere pronunciata quando non è presente la maggioranza dei membri della Camera; se il voto è dubbio, dopo una seconda prova, la discussione continua (2).

1191. Chiusa la discussione, non è più accordata la parola che sul modo di porre la questione; ciò non vuol dire che possa essere sentito un solo oratore; nella seduta del 25 giugno 1875 vennero sentiti su di ciò tre oratori. In certi casi, invero, è necessario che s'impegni una discussione in contraddittorio sul modo di porre una questione, non solo perchè si possa

(1) C. D. 24 gennaio 1846; A. N. 9 luglio 1875; C. D. 9 e 11 dicembre 1875.
(2) R. S., art. 44; R. C. D., art. 108.

Digitized by Google

votare con conoscenza di causa, ma anche perchè non vi sia incertezza sul valore della decisione.

Nella seduta della Camera dei deputati del 10 luglio 1880, il presidente Gambetta stabilì il principio che, pronunciata la chiusura, non si accorda più la parola sul modo di porre la questione, quando la Camera sia semplicemente chiamata a votare un progetto di legge composto di un articolo unico.

Se si trattasse di scegliere fra differenti redazioni, o di stabilire un ordine di votazione, si potrebbe domandare la parola sul modo di porre la questione. Ma noi siamo di fronte ad un progetto di legge formato da un unico articolo; la Camera ha deciso di discutere l'articolo e poscia pronunciata la chiusura; in tale condizione di cose, non è il caso di parlare del modo di porre la questione.

Dopo tale richiamo al regolamento, il Presidente autorizzò l'oratore che chiedeva la parola a formulare brevemente la sua domanda.

1192. I ministri vennero più volte sentiti dopo la chiusura d'una discussione, in virtù del diritto ad essi attribuito dalla Costituzione (1); pare che così debba farsi anche per i relatori, ai quali i regolamenti delle due Camere hanno attribuito, in materia di parola un diritto eguale a quello dei ministri.

1193. Nella seduta della Camera dei deputati del 23 febbraio 1880, venne stabilito che l'art. 103 del regolamento, il quale attribuisce la parola ai relatori quando la domandino, non conferisca loro il diritto di parlare anche dopo che siasi pronunciata la chiusura. La giurisprudenza rispetto a loro è meno favorevole che pei ministri, i quali vennero più volte sentiti dopo la chiusura d'una discussione.

1194. La parola può esser concessa anche dopo la chiusura della discussione sopra un emendamento, quando sia domandata per ritirarlo (2); infatti tale ritiro non è contrario alla chiusura, anzi la sanziona, risparmiando una votazione.

Pronunciata la chiusura della discussione sopra un articolo se prima della votazione la Commissione introduca una modificazione ad uno dei paragrafi del medesimo, la discussione viene riaperta sulla modificazione avvenuta (3).

V'hanno anche esempi di discussioni riaperte pel solo motivo che la Camera desiderava di sentire un oratore (4); ma per ciò è necessario un

(1) C. D. 26 novembre 1836; A. N. 13 aprile 1849; 26 febbraio 1874.
(2) C. D. 9 e 11 maggio 1846.
(3) A. N. 28 marzo 1874.
(4) C. D. 1° maggio 1834; 12 febbraio 1851; 17 novembre 1851.

Digitized by Google

voto formale della Camera. Inoltre sembrerebbe prudente limitare l'effetto di tale decisione eccezionale all'oratore in favore del quale è stata presa; altrimenti non vi sarebbe più vera chiusura.

Se la chiusura della discussione venga pronunciata per equivoco, il Presidente può consultare la Camera se intende riaprirla; e la Camera può rispondere in senso affermativo.

CAPITOLO VII.

DELLE LETTURE O DISCUSSIONI

§ 1. — *Del numero delle deliberazioni richieste.*

1195. La votazione di un atto che obbliga parecchi milioni di cittadini è cosa assai importante; le Costituzioni ed i regolamenti intesero quasi sempre a che fosse possibile appellare dalla Camera male informata alla Camera meglio illuminata, onde hanno stabilito intervalli fra l'approvazione provvisoria d'una legge e la definitiva. A termini della Costituzione del **14 settembre 1791**, nessun atto del Corpo legislativo poteva essere deliberato e decretato se non nella forma seguente:

Si faranno tre letture del progetto di decreto, a tre intervalli di tempo, ciascuno dei quali non potrà essere minore di otto giorni. Dopo ciascuna lettura, sarà aperta la discussione; e tuttavia, dopo la prima e seconda lettura, il Corpo legislativo potrà dichiarare l'aggiornamento o la sospensione d'ogni deliberazione. In quest'ultimo caso, il progetto di decreto potrà essere ripresentato nella stessa sessione. Dopo la terza lettura, il Presidente dovrà aprire la deliberazione, ed il Corpo legislativo deciderà se giovi una deliberazione definitiva, o se intenda rinviare la decisione ad altro tempo per raccogliere maggiori schiarimenti. Ogni progetto di legge, respinto in terza lettura, non potrà essere ripresentato nella medesima sessione.

Tali prescrizioni non erano applicabili in caso d'urgenza. Il principio delle tre letture manca nella Costituzione del **24 giugno 1793**, e si capisce, poichè, a termini di essa, la legge non poteva diventare *definitiva* se non erano passati, senza reclamo del decimo almeno delle Assemblee primarie nella maggioranza dei dipartimenti, quaranta giorni dall'invio della legge ai Comuni della Repubblica. La Costituzione dell'anno III ristabilì le tre deliberazioni; l'intervallo fra le singole letture era pel Consiglio dei Cinquecento di dieci giorni almeno; per quello degli Anziani di cinque (1). I casi

(1) C. 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795) art. 77 e 91.

Digitized by Google

d'urgenza erano sempre eccettuati. Sotto il Consolato e l'Impero, il Corpo legislativo votava dopo una sola lettura la legge che gli perveniva elaborata dal Consiglio di Stato. Dal 1814 al 1830, i progetti di legge erano votati alla Camera dei deputati dopo una sola lettura, ma le proposte che richiedevano una legge, non potevano essere votate che dopo tre letture; l'intervallo fra ogni singola lettura era di tre giorni almeno. Le tre letture furono soppresse nel 1830. La Costituente nel 1848 si impose la formalità delle tre letture e coll'art. 41 della Costituzione la impose anche all'Assemblea che le succedette. Sotto l'Impero col meccanismo del Consiglio di Stato, le tre letture riuscivano inutili e furono soppresse. L'Assemblea del 1871 le ritrovò nel regolamento della Legislativa e le conservò quale una garanzia necessaria.

1196. Essendo il potere legislativo, dal 1876 in poi, esercitato da due Assemblee, la formalità delle tre letture non riesce più indispensabile e le leggi costituzionali non ne hanno fatto cenno. Ma il Senato e la Camera dei deputati hanno voluto tuttavia assicurare al paese il beneficio di leggi seriamente discusse: a termini dei loro regolamenti, nessun progetto di legge, tranne il caso d'urgenza, viene votato definitivamente se non dopo due deliberazioni ad intervalli non minori di cinque giorni (1).

1197. Quando una Camera è chiamata a deliberare di nuovo su di un progetto di legge precedentemente approvato con due deliberazioni ed emendato poscia dall'altra Camera, può votarlo con una sola deliberazione, senza dichiarazione d'urgenza (2).

1198. I regolamenti d'ambedue le Camere hanno stabilito che le prescrizioni relative alle due deliberazioni non sieno applicabili al bilancio delle entrate e spese, alla legge dei conti, alle leggi importanti domande di crediti speciali, ed alle leggi d'interesse locale; per la votazione di tali leggi basta una sola deliberazione (3).

1199. Simili eccezioni erano già sancite nei regolamenti delle Assemblee del 1848, del 1849 e del 1871. La giurisprudenza potè dunque consolidarsi, ed ammise che i progetti d'*imposte* sieno assimilati per la procedura ai progetti di crediti; in conseguenza i progetti di legge che portano nuove imposte, aumento o modificazione di esse, vengono votati con una sola deliberazione senza che sia necessario dichiararne prima l'urgenza (4).

(1) R. S., art. 67; R. C. D., art. 50.
(2) C. D. 1° febbraio 1877.
(3) R. S., art. 73; R. C. D., art. 60.
(4) A. N. 23 e 24 agosto 1871, 29 e 30 marzo 1872, 26 luglio 1872, 25 luglio 1873, 29, 30 e 31 dicembre 1873, 4 marzo 1875; C. D. 17 e 23 marzo 1877.

Digitized by Google

1200. I progetti di legge riguardanti prestiti nazionali possono pure essere votati con una sola deliberazione, senza dichiarazione di urgenza (1). Per la stessa ragione venne votata nel 26 marzo 1873 con una sola deliberazione, una legge che autorizzava l'inscrizione nel gran libro di rendite destinate a sostituire i titoli distrutti durante l'insurrezione del 18 marzo.

Resta pure dispensato dalle due deliberazioni il progetto di legge per la ripartizione del fondo annuale di sovvenzione, accordato dallo Stato ai dipartimenti (2).

Nella seduta del 21 luglio 1875, l'Assemblea Nazionale votò con una sola deliberazione un progetto di legge, su cui aveva riferito la Commissione del bilancio, per aumentare il personale dei tribunali di prima istanza della Senna e di Lilla: questo progetto che aggravava gli oneri dello Stato venne assimilato ai progetti di crediti.

1201. Alla Legislativa venne fatta la questione se i progetti di legge, i quali, indipendentemente da aperture di crediti, contengono *questioni di principio* possano essere sottoposti a più deliberazioni.

Nel 22 novembre 1850, l'ordine del giorno dell'Assemblea Nazionale portava la discussione *unica* d'un progetto di legge relativo all'apertura di un credito per favorire la creazione di stabilimenti modello di bagni e lavatoi a favore delle classi laboriose. Giusta l'ordine del giorno, la discussione generale di questo progetto venne aperta nella seduta del 22 novembre; ma dopo la chiusura della discussione generale il presidente Dupin espose all'Assemblea le seguenti osservazioni:

Prego l'Assemblea di voler risolvere un dubbio che a molti si è presentato e che io stesso divido. La questione da risolversi non si riferisce soltanto alla presente legge, ma potrà insorgere in occasione di molte altre che si trovino nella stessa condizione. Questa legge dev'essere sottoposta ad una o a tre deliberazioni? Il regolamento dispone che le prescrizioni relative alle tre deliberazioni non si applicano alle leggi portanti dimanda di « crediti speciali ». *Crediti speciali*: ciò s'intende benissimo quando trattisi di crediti supplementari che presentano soltanto una questione di finanza e di stanziamento per un servizio già votato o per l'esecuzione d'una legge anteriore. Ma, se il credito richiesto si riferisce ad una *legge istituzionale*, che può implicare un principio, indipendentemente dalla spesa che ne risulta e dalla cifra annessa, non v'ha forse un grande interesse nel discutere la legge di massima colla solennità delle tre deliberazioni? Senza di ciò, la legge più importante, ad esempio, la legge comunale, se si volesse annettervi un articolo di finanza, sarebbe dunque priva della garanzia delle tre deliberazioni? Ciò è impossibile. Proporrei dunque all'Assemblea, per maggior garanzia, di considerare il progetto in discussione come soggetto alle tre deliberazioni.

L'Assemblea consultata, decise, non ostante i reclami dell'on. d'Adelswoerd, che il progetto fosse sottoposto alle tre deliberazioni.

(1) A. N. 20 giugno 1871.
(2) A. N. 26 luglio 1873.

Digitized by Google

In seguito si è stabilita una giurisprudenza contraria; così due progetti di legge per dichiarazione di pubblica utilità di strade ferrate in Corsica e nei Vosgi, vennero nel 1878 inscritti all'ordine del giorno della Camera dei deputati per una sola lettura, senza dichiarazione d'urgenza, per la ragione che importavano ambedue nuovi crediti.

1202. La questione se i progetti di legge per l'approvazione di *convenzioni finanziarie* possano essere assimilati ai progetti di crediti e godere quindi del beneficio della discussione unica anche fuori dei casi d'urgenza, venne risoluta negativamente nella seduta del 26 gennaio 1875, dopo un serio e maturo esame della questione.

1203. I progetti di legge per concessioni di pensioni nazionali contengono una questione di principio troppo importante per poter essere dispensati da due deliberazioni. Tuttavia, nel 13 giugno 1850, l'Assemblea legislativa votò con una sola deliberazione, senza dichiarazione d'urgenza, un progetto di legge concedente una pensione ad una vedova.

1204. I progetti di legge per l'approvazione di permute d'immobili fra lo Stato e i privati o città, sono assimilati dalla giurisprudenza ai progetti ordinari d'interesse locale, e sottoposti a varie deliberazioni se non siano stati dichiarati urgenti (1).

1205. Quando la deliberazione delle due Camere sia divenuta definitiva, in seguito all'approvazione d'un testo comune, il Presidente della Repubblica può usare dello speciale diritto accordatogli dall'art. 7 della legge 16 luglio 1875, di chiedere cioè con un messaggio speciale al Senato ed alla Camera dei deputati una *nuova* deliberazione, *la quale non può essere rifiutata* (2).

In questo caso, il messaggio motivato viene stampato e distribuito. La Camera si raduna negli uffici e nomina una Commissione sulla relazione della quale procede alla nuova deliberazione (3).

§ 2. — *Della prima deliberazione.*

1206. La prima deliberazione non può aprirsi che ventiquattr'ore almeno dopo la distribuzione della relazione (4), o dopo la sua pubblicazione nel « Journal Officiel » (5).

(1) A. N. 5 agosto 1874; 31 maggio 1875.
(2) Analoghe disposizioni ebbero la Costituzione del 4 novembre 1848 (art. 58) e la Costituzione provvisoria del 13 marzo 1873.
(3) R. S., art. 76; R. C. D., art. 33.
(4) R. S., art. 66, modificato dalla risoluz. 24 febbraio 1877; R. C. D., art. 26.
(5) S. 8 agosto 1876.

Digitized by Google

In ambedue le Camere, la prima discussione verte sul progetto di legge *complessivo;* è una discussione generale. Dopo la chiusura della discussione generale, il Senato passa *di pien diritto* alla discussione degli articoli (1). Il Presidente deve invece *consultare* la Camera dei deputati se intenda passare alla discussione degli articoli (2).

1207. Non ostante i precedenti contrari (3), non sembra regolare ammettere ordini del giorno motivati, quando la Camera sta per decidere se intenda passare alla discussione degli articoli.

Nella seduta della Camera dei deputati del 21 marzo 1846, il vicepresidente Le Peletier d'Aunay dichiarava in proposito di non poter mettere ai voti che il puro e semplice passaggio alla discussione degli articoli, non potendo essere ammessa alcuna proposta per motivare le ragioni per le quali la Camera passa alla discussione degli articoli.

1208. Se la Camera dei deputati decide di non passare alla discussione degli articoli, il Presidente dichiara che il progetto non è approvato. Nel caso contrario, la discussione continua come al Senato, sopra ogni singolo articolo e sugli emendamenti relativi (4).

1209. Gli emendamenti proposti *nel corso* della prima discussione possono essere votati immediatamente; alla Camera dei deputati, se il relatore lo domandi (5), sono rinviati di diritto alla Commissione; il regolamento del Senato non sanziona lo stesso privilegio in favore del relatore, ma è nelle consuetudini delle Assemblee di non rifiutare il rinvio d'un emendamento alla Commissione, quando venga chiesto dal relatore in nome di essa (6).

1210. Cominciata la deliberazione sugli articoli, la Camera può sempre ordinare il rinvio d'un articolo alla Commissione (7); ma non può *distrarre* un articolo di un progetto per rinviarlo ad una Commissione diversa da quella che ne ha fatta la relazione. Tale questione venne sollevata nella seduta dell'Assemblea nazionale del 6 giugno 1873, nella quale il presidente Buffet la decise appunto in questo senso, e l'Assemblea approvò interamente il suo avviso.

(1) R. S., art. 67; 5, 6 e 7 novembre 1876, 9 febbraio 1877, 22 novembre 1877.
(2) R. C. D., art. 59.
(3) A. N. 20 ottobre 1849, 5 dicembre 1850.
(4) R. S., art. 67; R. C. D., art. 59.
(5) R. C. D., art. 54.
(6) V. però quanto è detto al n° 1218.
(7) R. C. D., art. 57.

Digitized by Google

Così pure nella seduta del 18 giugno 1875, essendo stata formulata una nuova domanda simile, il Presidente d'Audiffret-Pasquier osservò che era assolutamente contrario al regolamento e ai precedenti distrarre tre articoli d'un progetto di legge per rinviarli ad una Commissione diversa da quella che aveva fatta la relazione. In seguito a tali osservazioni, l'Assemblea si pronunciò contro il rinvio.

1211. Nè il Senato, nè la Camera dei deputati possono passare alla seconda deliberazione, prima d'aver votato tutti gli articoli del progetto sottoposto al loro esame o prima che siano stati ritirati quelli che non furono messi ai voti (1). Allora la Camera viene consultata se intenda passare ad una seconda deliberazione. Nel caso negativo, il progetto è respinto, nell'affermativo la seconda deliberazione si apre dopo trascorsi almeno cinque giorni (2). I regolamenti delle due Camere dispongono formalmente che l'*intervallo* fra ciascuna discussione *non può essere minore* di cinque giorni: per conseguenza, si tratta di cinque giorni interi e non possono essere compresi nel termine il giorno della prima discussione e quello in cui si apre la seconda.

§ 3. — *Della seconda discussione o lettura.*

1212. Se nell'intervallo fra la prima e la seconda discussione, una Commissione modifichi interamente il progetto sul quale venne deliberato la prima volta, la prima discussione rimane e giova, ma la seconda deve versare sul nuovo testo della Commissione (3).

1213. Se un progetto di legge già votato in prima lettura viene rinviato ad una nuova Commissione, e questa abbia modificato il testo, la prima deliberazione può essere valida. Nel 4 giugno 1874 aveva avuto luogo una prima discussione del progetto di legge relativo alla elezione dei deputati, progetto la cui relazione era stata fatta dalla Commissione delle leggi costituzionali. Nel maggio 1875 tutti i membri di questa Com-

(1) « *Il Relatore:* Credo che tutti qui abbiamo lo stesso desiderio, quello di passare ad una terza deliberazione, ma a tal punto bisogna riuscire *legalmente* e *regolarmente* di conformità al regolamento. Per far ciò, *è necessario che la seconda lettura del progetto di legge sia completamente esaurita.* Resterebbero a votarsi gli articoli successivi all'articolo 3, ma, essendo essi per ora inapplicabili, dichiaro di ritirarli. Per tal maniera non resta più che da consultare l'Assemblea se intenda passare ad una terza lettura » (A. N. 12 marzo 1851).

(2) R. S., art. 67 e 72; R. C. D., art. 50 e 59.

(3) Così si è proceduto nella seduta del 22 giugno 1875 per la proposta dell'onorevole Princeteau, relativa alla tariffa dei cancellieri dei giudici di pace.

Digitized by Google

missione aveano dato le proprie dimissioni, e ne era stata nominata una nuova. Questa presentò un progetto diverso dal primo, e tuttavia nel novembre 1875 venne aperta la seconda discussione sul testo della seconda Commissione, senza che venisse fatta alcuna opposizione.

1214. Se, dopo una prima lettura sieno presentati dal Governo e rinviati alla Commissione nuovi progetti, e la Commissione faccia una seconda relazione che modifichi il suo primo lavoro, la Camera può stabilire che la prima deliberazione si consideri come non avvenuta.

1215. Tali precedenti nulla hanno di contraddittorio perchè si riferiscono a casi affatto diversi. Considerandoli nel loro complesso, si riconosce come le Assemblee tengano per valida una prima lettura, quando resti immutata la base della discussione. Che il progetto come venne la prima volta deliberato abbia subìto gravi modificazioni, o sia stato rinviato da una Commissione ad un'altra, poco importa; è sempre lo stesso progetto, più o meno modificato, che ritorna dinanzi alla Camera. Ma, quando il Governo, usando del suo diritto d'iniziativa, presenta un nuovo progetto e sposta per tal modo la base della discussione, allora la Camera che non intende di esser colta di sorpresa, ricomincia tutta la procedura e sottopone il lavoro della Commissione alle formalità ordinarie.

1216. I regolamenti del Senato e della Camera, come già i vecchi regolamenti dell'Assemblea legislativa del 1849 e dell'Assemblea nazionale del 1871, non prevedono il caso della *discussione generale*, che nella *prima* deliberazione. Tuttavia, chi consulti i precedenti, trova che una discussione generale può essere autorizzata anche nella seconda lettura. Essa può naturalmente incominciare all'aprirsi della seconda lettura quando ne sia stata in proposito *fatta riserva* nella prima. La riserva può essere espressa o tacita, e basta che la prima lettura avvenga *senza discussione*, perchè si consideri riservato il diritto di aprire la discussione generale in seguito (1). Così pure, se un progetto venga in tutto o in parte modificato dalla Commissione, nell'intervallo fra le due letture, è legittimo che s'abbia ad aprire la discussione generale al principio della seconda lettura. Il presidente Buffet nella seduta del 4 febbraio 1875 diceva in proposito:

« Alla seconda lettura di un progetto di legge, s'incomincia immediatamente la discussione degli articoli e degli emendamenti relativi. Ma, siccome, nell'intervallo fra la prima e la seconda lettura della legge attuale, il Governo ha presentato un progetto nuovo, mi è sembrato naturale lasciar rifare una discussione generale nella seconda lettura.

(1) A. N. 25 giugno 1873.

Digitized by Google

V'hanno pure esempi di progetti, le cui letture furono tutte precedute da una discussione generale, senza che si trovassero in alcuno dei casi surriferiti (1).

Riservata la discussione generale alla seconda lettura, s'intendono riservati gli emendamenti. Perchè adunque tale riserva possa aver luogo, è necessario l'accordo. Se si muovano proteste e si domandi che la prima deliberazione sia completa e non si risolva in una semplice formalità di registrazione, non si può più mettere ai voti la riserva della discussione generale (2).

1217. Nella seconda discussione si procede alla votazione d'ogni singolo articolo e degli emendamenti relativi (3).

1218. Alla Camera dei deputati ogni emendamento proposto nel corso di questa seconda discussione viene rinviato di diritto all'esame della Commissione, qualora il relatore lo domandi (4): in tal caso l'emendamento non viene svolto immediatamente. Al Senato il rinvio non ha luogo sulla semplice richiesta del relatore, ma è necessario, anzitutto, che l'emendamento sia preso in considerazione (5).

Il rinvio d'un emendamento alla Commissione implica il rinvio dell'articolo al quale esso si riferisce, e gli oratori inscritti non possono ottenere la parola, finchè non sia ritornato dalla Commissione. Infatti il rinvio pronunciato toglie pel momento ogni materia di discussione, e, finchè non sia presentata la relazione supplementare della commissione, non sono più in discussione nè l'articolo, nè l'emendamento (6).

1219. Nelle due Camere, gli emendamenti proposti nel corso della seconda discussione vengono sommariamente motivati dalla tribuna; al Senato viene sentito anche il relatore, alla Camera dei Deputati soltanto *i membri della Commissione* possono rispondere all'autore dell'emendamento. Il Senato vota *per alzata e seduta*, se prende l'emendamento in considerazione, e perciò non può esser chiesto scrutinio pubblico (7): la Camera dei deputati si pronuncia sulla presa in considerazione, ma il voto per alzata e seduta non è obbligatorio ed ha luogo soltanto se non venga chiesto lo scrutinio pubblico. In ambedue le Camere, il rifiuto della presa

(1) A. N. 19 luglio 1873; 24 gennaio e 20 maggio 1874.
(2) C. D. 22 marzo 1880.
(3) R. S., art. 67; R. C. D., art. 59.
(4) R. C. D., art. 54.
(5) S. 20 febbraio 1877.
(6) C. D. 10 marzo 1879.
(7) A. N. 17 gennaio 1874.

Digitized by Google

in considerazione equivale ad un rigetto definitivo. Gli emendamenti presi in considerazione sono rinviati all'esame della Commissione, stampati e distribuiti; non possono però essere votati nel giorno stesso in cui vengono presentati (1). Tale disposizione, che esisteva già negli antichi regolamenti, venne intesa nel senso che gli emendamenti non possano esser votati nel giorno in cui sono svolti alla Camera, anche quando siano stati presentati, stampati e distribuiti in antecedenza (2).

Quando una Commissione annuncia di aver deliberato sovra un emendamento, e dichiari di approvarlo e farlo suo, la formalità della presa in considerazione sparisce e la Camera vota sul merito dell'emendamento (3).

1220. L'art. 70 del regolamento del Senato e l'art. 58 di quello della Camera dei deputati, dispongono che gli emendamenti nuovi, presentati dopo la chiusura della prima discussione debbano essere comunicati alla Commissione, stampati e distribuiti, *almeno un giorno prima* dell'apertura della seconda. Tuttavia la giurisprudenza, in tale materia, non è molto rigorosa; basta che l'emendamento sia distribuito *nel mattino* del giorno in cui comincia la deliberazione definitiva, perchè sia esente dalla formalità della presa in considerazione; basta anche che sia rimesso al Presidente *prima dell'apertura* della discussione (4).

1221. Un emendamento stampato e distribuito nel termine, ma modificato dal suo autore al momento del voto, è soggetto alla presa in considerazione? La questione venne sollevata senza essere risoluta, il giorno 9 marzo 1849: venne risoluta in senso negativo nelle sedute del 9 gennaio 1850, dei 9, 12 e 16 luglio 1875; in senso affermativo in quella del 27 febbraio 1874 e del 1° luglio 1875. Da questi precedenti risulta che la formalità della presa in considerazione soltanto può essere preterita nel caso in cui la modificazione rifletta soltanto la *redazione*, senza mutare la *sostanza* dell'emendamento.

Perchè un emendamento modificato in corso di discussione sia considerato come nuovo, e soggetto alla presa in considerazione, è necessario che i cangiamenti introdotti abbiano una reale importanza. Se la modificazione è lieve od ha soltanto per iscopo di togliere una difficoltà sollevata nella discussione, l'emendamento può essere votato in merito (5).

(1) R. S., art. 71; R. C. D., art. 55.
(2) A. N. 13 luglio 1874.
(3) C. D. 15 maggio 1880.
(4) Così si è proceduto alle Assemblee nazionali del 1848, 1849 e 1871 ed alla Camera dei Deputati nel 1876 e 1877.
(5) S. 15 giugno 1880.

Digitized by Google

1222. Gli emendamenti, *ritirati* durante la prima discussione e riprodotti nel corso della seconda, non sono considerati siccome nuovi o soggetti alla presa in considerazione (1). Per la stessa ragione, non è soggetto alla presa in considerazione un emendamento ritirato dal suo autore e ripreso da un altro (2). Così pure l'emendamento che mira a riprendere, nel corso dell'ultima discussione un progetto abbandonato dal Governo, non è soggetto alla presa in considerazione. In tal modo si è proceduto all'Assemblea nazionale del 23 gennaio 1850, nel 19 gennaio 1874 e nel 31 dicembre 1875 (3).

1223. Nel 14 luglio 1874 venne deciso che un emendamento preso in considerazione nel corso della discussione *di una legge*, *e ripresentato durante la discussione di una legge diversa*, è soggetto alla presa in considerazione. Ma, se, nell'ultima lettura d'un progetto di legge, sia riprodotto a titolo di emendamento *un testo della Commissione* respinto nella lettura precedente, tale emendamento può esserne dispensato (4).

1224. I sotto-emendamenti che si connettano ad emendamenti presentati in termine, ma proposti *fuori termine*, sono soggetti alla presa in considerazione, quando modifichino notevolmente l'emendamento primitivo (5); in caso diverso possono essere votati in merito (6).

1225. Sebbene per massima la Camera non voti direttamente sugli emendamenti negativi, si ebbero delle eccezioni. Perciò è opportuno esaminare se debbano essere soggetti alla presa in considerazione. La giurisprudenza è in proposito contraddittoria; nel 30 novembre 1849 non si richiese la presa in considerazione; nel 29 gennaio 1877 un emendamento simile venne dalla Camera dei deputati sottoposto alla presa in considerazione. Si tratta, più che altro, d'una questione di fatto; potendo avere una domanda di soppressione tale importanza, da rendere necessario un esame preventivo.

1226. Nella seconda discussione non si usa rimettere ai voti gli articoli non modificati dalla Commissione, non contestati, e contro i quali

(1) A. N. 27 luglio 1872, 10 e 12 luglio 1875.
(2) A. N. 26 febbraio 1874.
(3) Per contrario, nella seduta dell'Assemblea nazionale del 3 agosto 1874, venne assoggettato alla presa in considerazione un emendamento dell'on. Bouillé, che riproduceva al capitolo IV del bilancio dell'agricoltura la cifra primitiva del Governo.
(4) A. N. 26 novembre 1875.
(5) A. N. 2 luglio 1874.
(6) A. N. 7 marzo 1874.

Digitized by Google

non sieno stati proposti emendamenti; se però *un articolo sia stato combattuto, dev'essere sottoposto al voto della Camera*, anche se non sia stato presentato alcun emendamento (1).

1227. Gli attuali regolamenti delle due Camere tolsero le incertezze della giurisprudenza sulla questione se nell'ultima lettura, dopo l'approvazione di tutti gli articoli d'un progetto, un oratore possa essere ammesso a parlare contro il progetto in genere: prima del voto definitivo ogni membro ha diritto di fare delle considerazioni generali in favore o contro il progetto stesso (2), ma dopo il voto, niuno può ottenere la parola nemmeno per rivolgere una semplice domanda al Governo.

Le considerazioni generali in favore o contro l'approvazione del progetto, non possono essere una confutazione dei discorsi antecedentemente pronunciati, perchè altrimenti la discussione si prolungherebbe indefinitamente (3).

§ 4. — *Della deliberazione unica in generale.*

1228. La discussione dei progetti e delle proposte di legge dispensate per l'indole propria dalle due letture, non può aprirsi che ventiquattro ore almeno dopo la distribuzione della relazione (4) o la sua inserzione nel « Journal officiel » (5), salvo nei casi d'urgenza.

L'esame in seduta pubblica dei progetti esenti dalle due letture o per la loro natura o perchè riconosciuti urgenti, incomincia con una discussione generale. La prima lettura di un progetto di legge *dichiarato urgente* all'aprirsi della seconda, devesi considerare come una discussione generale ovvero può essere questa nuovamente autorizzata? Tale questione venne risoluta in senso negativo dall'Assemblea nazionale nella seduta del 6 luglio 1875; ma la regola che deriva da questo precedente non può considerarsi come assoluta. Infatti, l'uso che permette la discussione generale alla seconda lettura, può essere esteso al caso in cui la seconda lettura si trovi trasformata in seguito alla dichiarazione d'urgenza in una discussione unica. Nel caso da noi ricordato, l'Assemblea non aprì la discussione generale dopo la dichiarazione d'urgenza, perchè prima di tale dichiarazione il Presidente aveva annunciato che la discussione sarebbe

(1) A. N. 11 marzo 1850; 24 febbraio 1875, 8 luglio 1875.
(2) R. S., art. 67, § 3; R. C. D., art. 59, § 6.
(3) S. 28 giugno 1880.
(4) R. S., art. 66, modificato dalla risoluzione 24 febbraio 1877; R. C. D., art. 26.
(5) S. 8 agosto 1876.

Digitized by Google

aperta sopra un controprogetto; ora la discussione generale non può essere ripresa quando gli emendamenti o gli articoli sieno stati messi in discussione (1). Quando però la discussione degli articoli sia stata interrotta in seguito al rinvio d'un emendamento alla Commissione, o sia intervenuta una nuova relazione di questa, al riprendersi della discussione può aprirsi una discussione generale sulle conclusioni della seconda relazione (2).

1229. Dopo la chiusura della discussione generale, il Presidente consulta la Camera se intenda passare alla discussione degli articoli (3).

Se il progetto di legge sia stato dichiarato urgente, dopo una prima lettura, puossi considerare come ammesso il passaggio agli articoli pel fatto che la Camera aveva deciso di passare alla seconda lettura, ovvero devesi mantenere la formalità del passaggio alla discussione degli articoli? L'Assemblea del 1871 seguì quest'ultima procedura (4), la Camera dei deputati la prima (5). Invero, siccome il regolamento della Camera dei deputati esige che dopo la prima lettura si voti tanto sul passaggio agli articoli, che sul passaggio alla seconda lettura, sarebbe superfluo, nel caso di urgenza dichiarata nella seconda lettura, mettere nuovamente ai voti il passaggio agli articoli. La questione potrebbe apparire dubbia pel Senato il quale, in prima lettura, non è chiamato a pronunciarsi sul passaggio agli articoli.

1230. Se la Camera rifiuti di passare alla discussione degli articoli, la proposta o il progetto di legge si ritiene respinto. Nel caso inverso, la discussione continua esclusivamente sui singoli articoli e sugli emendamenti relativi (6). Tuttavia, nel caso di una legge d'imposte che comprenda varie tasse, che non hanno alcun nesso fra loro, ogni singolo articolo relativo a queste tasse può essere preceduto da una discussione generale (7).

1231. Quando un progetto di legge sia dispensato dalle due letture, *in virtù d'una dichiarazione d'urgenza*, ogni emendamento od articolo addizionale proposto nel corso della discussione è motivato sommariamente dalla tribuna; qualora un ministro o il relatore ne faccia domanda, esso viene rinviato di diritto all'esame della Commissione. Se non venga chiesto tale rinvio, la Camera, sentito il relatore, decide se deve prendere in

(1) C. D. 22 marzo 1821.
(2) A. N. 17 marzo 1875.
(3) R. S., art. 91; R. C. D., art. 72.
(4) A. N. 23 giugno 1875.
(5) C. D. 8 giugno 1878.
(6) R. S., art. 92; R. C. D., art. 73.
(7) A. N. 27 e 28 febbraio 1874.

Digitized by Google

considerazione l'emendamento o l'articolo addizionale; al Senato, la votazione ha luogo per alzata e seduta; nel caso affermativo l'emendamento o l'articolo addizionale preso in considerazione è rinviato all'esame della Commissione (1), e può esserne fatta la relazione e seguire la votazione nel giorno stesso in cui è presentato.

1232. Queste regole non sono applicabili ai progetti esenti *per l'indole loro propria*, dalle due letture (2). Gli emendamenti proposti in corso di discussione di questi progetti sono soggetti alle formalità stabilite per gli emendamenti presentati nel corso della seconda lettura. La principale differenza fra le due procedure consiste nel divieto di votare gli emendamenti presi in considerazione nel giorno stesso in cui sono presentati; è questa infatti una savia precauzione, che può essere trascurata soltanto nel caso eccezionale d'urgenza riconosciuta.

1233. Dopo la votazione degli articoli, si procede a quella sull'assieme della proposta. Prima di quest'ultima votazione, ciascuno può esporre considerazioni d'indole generale in favore o contro. La Camera può anche, prima del voto sul complesso, rinviare il progetto alla Commissione perchè sia riveduto e coordinato (3). Tale rinvio avviene di diritto, se la Commissione lo domandi. La Commissione presenta senza indugio il proprio lavoro; datane lettura, la discussione ulteriore verte esclusivamente sulla redazione (4).

§ 5. — *Della discussione delle leggi di finanza.*

1234. Da molto tempo le Commissioni del bilancio presentano relazioni parziali sulle spese di ogni singolo ministero ed una relazione complessiva sulla situazione generale dell'esercizio e sul bilancio dell'entrata. Quando sieno state distribuite molte relazioni parziali e vi sia urgenza, la Camera può aprire la discussione del bilancio in seduta pubblica prima che sia presentata e distribuita la relazione generale (5); ma in tal caso dev'essere

(1) R. S., art. 93; R. C. D., art. 74.
(2) R. S., art. 73; R. C. D., art. 60.
(3) R. S., art. 94; R. C. D., art. 75.
(4) La revisione nel caso della deliberazione unica, sembrò necessaria anche alla prima Legislativa, che faceva le leggi con tanta rapidità: v'è un decreto del 19 ottobre 1791 così concepito:
« L'Assemblea nazionale stabilisce che i decreti approvati salva redazione siano redatti come segue: La proposta venne approvata *salva redazione* ed è decretata nel modo seguente ».
(5) A. N. 6 dicembre 1873; 21 luglio 1874.

Digitized by Google

riservata la discussione generale, perchè evidentemente non può essere aperta, finchè la Camera non abbia preso cognizione della relazione complessiva. Così seguì la discussione generale del bilancio del 1873, dopo la votazione delle spese dei vari ministeri e prima dell'approvazione dell'art. 1° che tutte le riassumeva (1).

1235. L'esame del bilancio viene aperto come ogni altra deliberazione unica, con una discussione generale; chiusa questa, la Camera viene consultata se intenda passare alla discussione degli articoli. Siccome la decisione della Camera non può essere dubbia, la formalità del passaggio agli articoli venne qualche volta trascurata (2), però è osservata nella maggior parte dei casi (3).

1236. L'art. 1° del bilancio comprende e ricapitola le spese ordinarie di ogni dicastero; prima di metterlo ai voti, il Presidente apre la deliberazione sulla tabella *A*, nella quale sono enumerate le spese e sugli emendamenti che mirano ad accrescerle o diminuirle. La Camera non è obbligata a discutere le spese d'ogni ministero nell'ordine in che sono inscritte nella tabella. L'ordine della discussione è regolato al momento della inscrizione all'ordine del giorno, dalla Camera d'accordo con la Commissione del bilancio (4). La Camera può invertire anche l'ordine dei capitoli del bilancio d'un ministero (5).

1237. L'art. 30 della legge 16 settembre 1871 dispone che il bilancio venga votato per capitoli. Il Presidente pertanto mette ai voti separatamente i *singoli capitoli* del bilancio delle spese e la specialità si stabilisce esclusivamente per capitolo. Sebbene il bilancio sia presentato alla Camera per capitoli ed *articoli*, non si usa leggere gli articoli, a meno che non sorgano contestazioni in proposito di uno fra essi o non si presentino emendamenti (6).

(1) A. N. 23, 24 e 26 dicembre 1873.

(2) A. N. 19 luglio 1875. — Sotto la monarchia di luglio, l'art. 40 del regolamento della Camera dei deputati dispensava le leggi di finanza dalla formalità del passaggio agli articoli.

(3) A. N. 16, 19 e 22 marzo 1872, 13 marzo 1873, 18 giugno e 11 luglio 1874; C. D. 14 luglio 1876.

(4) A. N. 6 dicembre 1873; C. D. 22 gennaio 1878.

(5) C. D. 29 maggio 1834.

(6) Nella Seduta della Camera dei deputati del 5 maggio 1834 l'onor. Mercier (de l'Orne) avendo domandato che il Presidente desse lettura di tutti gli articoli, l'onor. Duchatel, ministro del commercio, rispose:

« Non si specializzano legislativamente le spese oltre ai capitoli. Se si propongono emendamenti, è naturale si propongano sugli articoli; è un diritto che nes-

Digitized by Google

1238. Il Governo ha facoltà di operare storni in uno stesso capitolo (1); quando dunque la Camera intende stabilire la *specialità d'un articolo*, bisogna che lo trasformi in un capitolo avente un numero distinto. In tal maniera l'Assemblea nazionale, nell'intento di stabilire la specialità delle spese relative alla Legion d'Onore che figuravano altra volta nella tabella delle spese annesse per ordine al bilancio in un capitolo unico, ha trasformato i 23 articoli del capitolo unico in 23 capitoli distinti (2); e la Camera dei deputati ha diviso in tre capitoli speciali, l'antico capitolo XVII del bilancio dell'interno (3).

In virtù di tali principii, non si può mettere ai voti un emendamento che non abbia per iscopo di aumentare o ridurre il totale d'un capitolo o di creare la specialità di un articolo colla formazione d'un nuovo capitolo; ma che tenda a determinare la *destinazione* d'una somma compresa nel complesso del capitolo (4).

1239. Un emendamento redatto in forma d'articolo di legge può essere discusso e votato nel corso della discussione della *tabella* delle spese, salvo a determinare il posto che dovrà occupare al momento della discussione degli articoli (5).

1240. Quando la Camera si sia pronunciata su tutti i capitoli del bilancio delle spese ordinarie, il Presidente invita il relatore generale della Commissione del bilancio a far conoscere le cifre riassuntive che risultano dai voti della Camera e devono figurare nell'art. 1°, e mette quindi ai voti

suno contesta. Ma dopo la discussione si vota sul complesso del capitolo, *il quale soltanto costituisce la specialità legislativa*. Votare articolo per articolo, quando non sieno proposti emendamenti equivarrebbe a distruggere il sistema col quale sono compilati i bilanci ». L'on. Thiers aggiungeva che la lettura di tutti gli articoli era inutile. Il presidente Dupin osservò pure come la Camera avesse adottata la votazione per capitolo pur lasciando ciascuno libero di domandare la parola sui singoli articoli, nel presupposto, che ognuno abbia esaminato preventivamente il bilancio; laonde, quando non vi sia contestazione sugli articoli, la lettura di essi tornava inutile. La Camera consultata decise che si leggessero soltanto i capitoli. L'onor. Luneau allora disse: « Resta però bene inteso che tutte le volte che si domanderà di fare osservazioni sovra una specialità d'un articolo non solamente si otterrà la parola, ma la Camera voterà anche per specialità ». Il Presidente rispose: « La Camera voterà per specialità ogniqualvolta la specialità dia luogo ad un emendamento ».

La stessa questione venne risoluta nel medesimo modo il 1° giugno 1840.

(1) A. N. 25 luglio 1874; C. D. 27 novembre 1876.

(2) L. 29 dicembre 1873. — Tutte le leggi di finanza ulteriori hanno mantenuto la specialità creata dall'Assemblea nazionale.

(3) C. D. 16 febbraio 1878.

(4) A. N. 25 luglio 1874.

(5) C. D. 5 giugno 1846; A. N. 28 luglio 1874; C. D. 25 e 27 novembre 1876.

Digitized by Google

l'art. 1°. I due articoli che riguardano la tabella delle spese sopra entrate speciali e tabelle delle spese relative per ordine al bilancio, sono sottoposti alla deliberazione della Camera nelle stesse forme dell'art. 1°.

1241. L'articolo che concerne la tabella dei mezzi per sostenere le spese dello Stato è messo ai voti dopo che la Camera ha deliberato su tutti gli emendamenti che hanno per oggetto d'aumentare o diminuire le imposte, e quindi la destinazione delle entrate dello Stato. Ma la tabella stessa non è assoggettata direttamente al voto della Camera. In fatto essa non contiene che apprezzamenti di entrata, e non è in facoltà della Camera stabilire mediante un voto il prodotto d'una imposta; essa può soltanto autorizzare il ministro delle finanze a percepire l'imposta e a calcolarla nell'importo delle entrate; e dà tale autorizzazione approvando l'articolo che concerne il risultato finale della tabella. Per la stessa ragione quando la Camera delibera sulle spese connesse per ordine al bilancio vota le spese per capitoli, ma delibera complessivamente sul totale delle entrate relative alle spese (1).

1242. Spesse volte s'introdussero nelle leggi di finanza disposizioni d'indole generale, concernenti soltanto indirettamente la finanza (2). Tuttavia è controverso se si possa, per mezzo d'un emendamento addizionale al bilancio, invitare la Camera a modificare leggi di massima, quali ad esempio quelle che regolano l'organizzazione militare od amministrativa del paese.

Nella seduta del 29 aprile 1850, in occasione del bilancio della guerra, il generale Lamoricière chiedeva che il Presidente consultasse direttamente l'Assemblea sul *numero dei quadri* da mantenere nell'esercito. Il presidente Dupin fece osservare che durante la discussione del bilancio si potevano bensì proporre *disposizioni finanziarie*, ma che sarebbe stato poco regolare, « mettere *in via incidentale* ai voti, a proposito di una cifra, *disposizioni organiche* ». Il relatore propose di girare la difficoltà mettendo ai voti la cifra che doveva risultare dall'emendamento del generale Lamoricière, e in tal guisa si è proceduto.

La stessa questione si riprodusse e venne più maturamente esaminata nella seduta della Camera dei deputati del 13 novembre 1876; venne riconosciuto che *in diritto* una disposizione organica poteva essere presentata in corso di discussione della legge di finanza, ma *in fatto* la Camera si

(1) C. D. 24 luglio 1839.

(2) L. 28 aprile 1816 (art. 91, venalità degli uffici ministeriali); L. 25 marzo 1817 (art. 76, bollo delle opere periodiche di scienze ed arti); L. 8 luglio 1836 (art. 13 a 15, decreti di sequestro); L. 16 luglio 1840 (art. 3 e 4, bollo delle opere musicali); L. 20 dicembre 1872 (art. 18, soppressione delle percezioni di città).

Digitized by Google

astenne dall'adottare simile misura e respinse una disposizione addizionale della Commissione del bilancio tendente a sopprimere le sottoprefetture di Sceaux e Saint-Denis, limitandosi a sopprimere i crediti necessari per gli stipendi dei due sottoprefetti (1).

1243. Il *voto complessivo sul bilancio generale* dello Stato non venne sempre dato in seguito a completo esame di tutte le parti del bilancio. Le Assemblee hanno talora votato separatamente, ora sul complesso del bilancio dell'entrata e sul complesso di quello delle spese per fare due leggi distinte; ora sul complesso delle spese di ciascun Ministero. Per la prima volta, a datare dal **1819**, le leggi di bilancio furono divise in due parti distinte, quella delle entrate e quella delle spese. Nel **1821** si tornò per poco al sistema della legge unica per le entrate e le spese (2); nel **1828** si rimise in vigore quello delle due leggi distinte (3), sistema seguito fino al **1848**. La Costituente del **1848** riunì in una sola legge le entrate e spese del bilancio rettificato del **1848**; ma discusse e votò separatamente i bilanci di ogni singolo ministero per l'esercizio del **1849**. Ciascuno di tali bilanci fu convertito in legge e promulgato separatamente; le disposizioni generali, le entrate e i servigi speciali formarono una nuova legge che riassunse nel suo dispositivo e nelle tabelle annesse, il complesso del bilancio.

La Legislativa del **1849** riprese il sistema seguìto sotto la monarchia; essa votò il bilancio in due leggi distinte delle entrate e delle spese. In sui primordi dell'Impero il Corpo legislativo votò le entrate e le spese con una sola legge; ma l'art. 1° della legge 2 luglio **1862** creò un bilanciò straordinario che venne votato separatamente ogni anno, qualche giorno dopo l'ordinario.

L'Assemblea del **1871** tornò all'unità del bilancio per l'esercizio del **1871**; ma quello del **1872** fu votato per ministeri e fu costituito da *dodici* leggi distinte. L'ultima di quelle leggi, in data 30 marzo **1872**, conteneva il bilancio delle entrate, le spese su proventi speciali e le disposizioni diverse;

(1) Sulla questione regolamentare, il presidente Grévy diede le seguenti spiegazioni:

« Uno dei precedenti oratori ha chiesto se il Presidente possa porre ai voti la disposizione addizionale proposta dalla Commissione del bilancio. Simile domanda m'ero fatto io pure. A mio avviso, spetta alla Camera e non al Presidente giudicare se una disposizione legislativa proposta durante la discussione della legge di finanza debba trovar posto in detta legge. Si è parlato delle leggi di finanza precedenti, nelle quali figurano varie disposizioni che sembrano scostarsi di molto dal bilancio. Tale modo di procedere può essere stato talvolta vantaggioso; io credo abbia sempre prodotto degli inconvenienti. In ogni caso *non è il Presidente, ma la Camera che deve giudicare* ed ammettere o respingere simili disposizioni ».

(2) L. 31 luglio 1821.

(3) L. 17 agosto 1828.

Digitized by Google

riassumeva inoltre il complesso del bilancio riferendosi alle leggi precedenti, senza riprodurne le tabelle annesse (1). L'Assemblea riconobbe gli inconvenienti di tale sistema e votò con una sola legge i bilanci del 1873, 1874, 1875 e 1876.

L'applicazione della Costituzione del 1875 fu causa di ritardi inevitabili nella presentazione, nell'esame e nella votazione del bilancio del 1877. La Camera dei deputati non si riunì che nel marzo 1876, e dovette incominciare dalla verifica dei poteri, per cui non potè votare la parte del bilancio relativa alle spese, sè non il 4 dicembre 1876. In quella seduta l'onorevole Léon Say propose alla Camera che il bilancio delle spese dovesse costituire una legge distinta e fosse immediatamente presentato al Senato: la sua mozione venne adottata. La stessa procedura venne seguìta pel bilancio del 1878, ritardato anch'esso da circostanze eccezionali. Il bilancio del 1879 venne presentato in tre progetti distinti: contribuzioni dirette, entrate e spese.

1244. Il Governo deve presentare il bilancio prima dell'apertura dell'esercizio, ma la Camera non è tenuta a votarlo immediatamente; in tempi eccezionali i bilanci sono votati in corso d'esercizio; in tali casi le Camere accordano ai ministri dei dodicesimi provvisori.

1245. I progetti d'imposte sono votati in una sola lettura come gli altri progetti di finanza; non v'hanno regole speciali per l'esame e la votazione degli articoli di tali progetti; ma le tabelle ad essi annesse sono equiparate a quelle annesse al bilancio generale dello Stato. Il Presidente non mette ai voti le voci speciali di cui si compongono quando non contengono che semplici apprezzamenti di rendite. Se invece le tabelle contengano tariffe, il Presidente le legge e mette ai voti in caso di contestazione: nel caso contrario, la Camera approva le tabelle delle tariffe votando gli articoli che ad esse si riferiscono. Venne riconosciuto che non si può introdurre in una legge d'imposta un emendamento che tenda a modificare le spese dello Stato (2).

1246. La discussione e votazione dei crediti supplementari, straordinari o complementari, hanno luogo secondo le forme prescritte pel bilancio generale dello Stato. La Camera determina la specialità dei crediti richiesti

(1) Basta leggere il testo di questa legge per riconoscere quanto difettoso fosse il sistema di votazione adottato nel 1872; l'articolo 1° incominciava:

« *A termini delle varie leggi relative ai bilanci*, i crediti aperti ai ministri per le spese generali dell'esercizio 1872 si elevano, ecc. ecc. ».

(2) A. N. 12 febbraio 1874.

Digitized by Google

votandoli per capitoli; pel buon ordine della contabilità, essa deve ripartire tali crediti fra i capitoli del bilancio generale che comprendono spese della stessa natura. Se nel bilancio generale non siavi un capitolo nel quale possano essere comprese le nuove spese autorizzate, la Camera crea un capitolo nuovo (*bis*) che si interpola nella nomenclatura esistente.

1247. La Camera può approvare un progetto di legge per apertura di crediti in un esercizio, il cui bilancio non sia ancora votato (1); in tal caso non è necessario che il progetto contenga indicazione di proventi a mezzo dei quali sarà provveduto alla spesa, dovendo l'Assemblea più tardi determinare i mezzi, approvando nel suo complesso il bilancio dell'esercizio, dal quale uno o più capitoli sieno stati preventivamente staccati.

1248. Venne deciso che non si può introdurre in un progetto di crediti supplementari, ed in via d'emendamento, un credito nuovo non previsto dal Governo ed *imputabile ad un capitolo che non figura nel progetto sottoposto alla Camera.* Nella seduta del 30 aprile 1847, la Camera dei deputati discuteva un progetto di crediti supplementari di cui il capitolo XIX era intitolato: « Soccorsi agli *inondati* » e in quell'occasione venne chiesto un credito speciale per soccorsi agli *incendiati*. Il ministro delle finanze fece notare i gravi inconvenienti che avrebbero potuto derivare dall'approvazione d'un emendamento così improvvisato, con cui si creava una nuova spesa senza un preventivo esame dei mezzi onde provvedervi; e notò come tale precedente sarebbe assai pericoloso. Venne anche fatto osservare come il credito richiesto non poteva interpolarsi così incidentalmente in una legge, ma doveva proporsi in un progetto distinto, colle formalità ordinarie. L'emendamento venne respinto dalla Camera.

Così nella seduta del 17 luglio 1876 l'on. Des Rotours chiese, in via d'emendamento, l'aumento del *totale* d'un progetto di crediti onde accrescere lo stipendio dei fattorini postali rurali. Léon Say, ministro delle finanze, osservò che il presentare domande di crediti supplementari all'infuori del bilancio generale, poteva riuscire sommamente pericoloso per lo stesso equilibrio finanziario e che sarebbe stato opportuno che i deputati se ne astenessero; il relatore della Commissione del bilancio dichiarava pure di non poter accettare quell'emendamento *per massima* e che l'onorevole proponente dovea trasformarlo in una proposta. Osservava che in caso diverso la Camera avrebbe dovuto *discutere un bilancio di rettificazione* ad ogni bimestre, ciò che avrebbe seriamente compromesso l'equilibrio del bilancio generale. Il presidente Grévy intervenne per spiegare la

(1) A. N. 21 giugno 1875.

Digitized by Google

questione di fronte al regolamento, e fece notare come con l'emendamento dell'on. Des Rotours si chiedeva che *un capitolo del bilancio del* 1876 *precedentemente votato, fosse aumentato d'una data cifra*, e che la Camera doveva decidere se una tale proposta potesse essere intercalata in un progetto di legge per crediti supplementari chiesti dal Governo e relativi a capitoli estranei al servizio delle poste. L'on. Des Rotours ritirò l'emendamento, che venne ripreso dall'on. De Baudry d'Asson, il quale provocò precise spiegazioni da parte del Presidente sul modo in cui può essere esercitato il diritto d'emendamento in materia di crediti supplementari. Egli così disse in tale occasione:

Non è soltanto per un caso speciale, ma per tutti i casi che potrebbero presentarsi nella discussione del bilancio, che intendo indicare ora alla Camera come, a mio avviso, possa esercitarsi il diritto di emendamento che a ciascuno dei suoi membri compete, quando si tratta, come nel caso concreto, di un bilancio che contiene capitoli speciali e del quale, l'articolo di legge che gli si riferisce, non riproduce che la cifra totale.

Riesce evidente che se si intendesse modificare il bilancio sottoposto alla Camera, non si potrebbe farlo con una domanda d'aumento o di riduzione dei capitoli in esso contenuti. Se uno di tali capitoli si riferisse alle poste, comprenderei che l'on. Baudry d'Asson chiedesse un aumento di quel capitolo; ma ciò egli non può fare, perchè non v'ha nel bilancio tale capitolo. Non capisco adunque come possa introdursi un emendamento relativo alle poste. Sarebbe questo un capitolo nuovo introdotto nel bilancio? Ciò sarebbe irregolare, perchè costituirebbe una domanda o proposta nuova che non potrebbe sottrarsi alla procedura regolamentare, introducendosi in un bilancio che ad essa non si riferisce.

In seguito a tali spiegazioni, l'on. De Baudry d'Asson chiese il rinvio alla Commissione, ma il Presidente gli fece osservare che il rinvio non poteva essere chiesto e lo invitò a ritirare la proposta. Avendo allora l'onorevole Dreolle domandato perchè si avesse accettata la discussione, il Presidente rispose: « La discussione è stata aperta colla presentazione della proposta dell'on. Des Rotours; *io ho dovuto sottoporla* alla Camera, nè poteva farne a meno; ma contemporaneamente doveva alla Camera le spiegazioni che ho date e sulle quali essa deciderà ». L'on. De Baudry d'Asson ritirò la sua proposta.

1249. I principii stabiliti da questi due precedenti non sembrano applicabili al caso in cui la Camera discuta, non progetti di crediti *supplementari*, ma progetti di crediti *straordinari, motivati da circostanze eccezionali* tendenti ad introdurre un *complesso* di nuove misure. Così nel 1° aprile 1878 la Camera dei deputati deliberava su di un progetto di legge per crediti straordinari in causa della esposizione universale; trattavasi di determinare le spese di rappresentanza assegnate al Presidente della Repubblica ed ai Ministri, e l'indennità di certi impiegati dello Stato, durante l'esposizione. Gli on. Constans e Buyat proposero un emendamento addizionale che

Digitized by Google

consisteva nell'aumentare i crediti richiesti della somma di 500,000 lire per le spese di viaggio e di soggiorno a Parigi delle delegazioni operaie. L'on. Girard, sottosegretario di Stato per l'agricoltura e commercio, fece osservare come tale proposta non avesse alcun legame con quella che era in discussione, e spiegò come sarebbe stata più opportunamente esaminata nel maggio, con altre che il Governo stava allestendo. L'emendamento dell'on. Constans venne però mantenuto, messo ai voti ed approvato.

1250. Il regolamento definitivo dei bilanci è oggetto di una legge speciale, sottoposta al voto della Camera per capitoli come il bilancio preventivo. Una volta si usava dar lettura di tutte le tabelle che comprendevano spese constatate nei resoconti dai ministri (1); ma da molti anni è ammesso che basta leggere i capitoli contestati o sui quali sieno stati proposti emendamenti (2); la Camera approva gli altri capitoli votando gli articoli relativi al complesso delle tabelle.

1251. Le gravi imposte onde fu aggravato il paese in seguito agli avvenimenti del 1870, obbligarono l'Assemblea nazionale a creare un conto di liquidazione delle spese di guerra. Sebbene fossero stati votati nel 1872 *crediti* speciali per le spese di guerra, la legge che organizzò il conto di liquidazione venne promulgata soltanto nel 28 marzo 1874.

A termini dell'art. 1° di questa legge, le spese da portare a debito del conto di liquidazione non possono eccedere la somma totale di 773,275,000 franchi secondo una nomenclatura annessa alla legge; a termini dell'art. 2 ogni spesa dev'essere autorizzata da una legge determinante la natura speciale e la quotità dei crediti; a termini dell'art. 7, nei tre primi mesi dell'anno deve essere reso conto dell'impiego, *capitolo per capitolo*, dei crediti aperti.

In un progetto di legge presentato nel 28 luglio 1874, il ministro della guerra dimandò che i crediti fossero aperti *complessivamente* al suo dicastero; tale domanda non fu accolta dall'Assemblea e la legge del 4 agosto 1874 ripartì i crediti assegnati alla guerra in sette *capitoli speciali*. L'anno successivo la specializzazione fu meno rigorosa e la legge del 5 luglio 1875 creò *due* soli capitoli, mutando gli altri capitoli in articoli, sui quali il Governo aveva facoltà di storno.

Nel 1876 la Commissione del bilancio della Camera dei deputati de-

(1) C. D. 9 maggio 1836, 28 aprile 1837, 3 giugno 1839, 17 dicembre 1840; 3 febbraio 1842, 27 marzo 1843, 30 gennaio 1845, 15 maggio 1846, 12 maggio 1847; A. N. 20 luglio, 8 dicembre 1848 e 8 marzo 1850.

(2) C. L. 2 luglio 1870; A. N. 20 maggio 1874, 16 novembre 1875, 27 dicembre 1875.

Digitized by Google

plorò l'abbandono dell'antica specializzazione (1), ma riconobbe che non era possibile ristabilirla in corso d'esercizio senza creare gravi difficoltà contabili; la legge del 23 agosto 1876 creò due soli capitoli, ma l'art. 5 dispose che nei tre primi mesi successivi alla chiusura di ogni esercizio e fino a che il conto di liquidazione non fosse stato interamente esaurito, venisse reso conto capitolo per capitolo dell'impiego dei crediti relativi. Finalmente la legge 5 luglio 1877 ristabilì la specializzazione, ripartendo i crediti assegnati al ministro della guerra in otto capitoli.

§ 6. — *Della deliberazione sulle convenzioni e sui capitolati d'oneri.*

1252. Quando la Camera delibera su di un progetto di legge per l'approvazione d'una convenzione con una società ferroviaria od industriale, gli articoli della convenzione e del capitolato annesso al progetto non vengono letti dal Presidente nè votati, se non insorgano contestazioni od emendamenti (2). La Camera si pronuncia implicitamente sulla convenzione e sui capitolati, votando sull'articolo relativo del progetto.

1253. Se insorgano contestazioni o si propongano emendamenti sovra uno degli articoli della convenzione o del capitolato, il Presidente dà lettura dell'articolo, che viene discusso come fosse un articolo di legge.

1254. Se uno o più articoli d'una convenzione o d'un capitolato sieno stati emendati dalla Commissione, *d'accordo col Governo e con la Società concessionaria*, si usa assoggettare al voto della Camera gli articoli emendati (3).

1255. Gli emendamenti individuali proposti sugli articoli d'una convenzione o d'un capitolato sono discussi e messi ai voti come se si riferissero ad articoli d'un progetto di legge. I diritti della Camera in tale materia vennero riconosciuti nella seduta del 20 luglio 1847, in occasione della discussione del progetto di legge per la ferrovia Parigi-Lione. Discutendosi l'articolo relativo alla convenzione conclusa con la Società assuntrice, venne chiesto se la Camera doveva semplicemente sanzionare la convenzione, ovvero se questa era di tal natura, da poterne discutere e modificare le clausole. Il ministro dei lavori pubblici rispose che si sarebbero discussi

(1) V. la relazione presentata dall'on. Cipriano Girard nel 29 luglio 1876.

(2) C. D. 30 aprile 1846; A. N. 28 novembre 1851; C. L. 11 maggio 1857; A. N. 13 gennaio 1872, 26 luglio 1873, 6 luglio 1875; C. D. 6 febbraio 1877, 19 marzo 1877, 23 febbraio 1878.

(3) C. D. 16 giugno 1840; C. L. 27 giugno 1878.

Digitized by Google

tutti i singoli articoli della convenzione, e il Presidente Sauzet aggiunse, che, a garanzia dei diritti della Camera, qualunque potessero essere le convenzioni intervenute e le conseguenze del voto, non si era mai ammesso che essa fosse legata al punto di non potere emendare le disposizioni relative alle convenzioni od al capitolato. Essendo stato allora dimandato se, nel caso una qualche disposizione venisse modificata, il ministro avesse la certezza dell'accettazione della modificazione da parte della Società assuntrice, il Presidente rispose:

Il ministro dei lavori pubblici risponderà come crederà; ma io debbo richiamare i precedenti. Trattisi di convenzioni, come spesso accade, o trattisi di capitolati di oneri del pari convenzionali, la Camera ha sempre avuto il diritto di modificarli. Le conseguenze delle modificazioni, ognuno può apprezzarle come meglio crede, ma non possono mai aver per effetto *di obbligare la Società assuntrice a tutto ciò che la Camera sia per decidere, nè di impedire alla Camera di procedere a quelle modificazioni che nell'interesse del paese essa giudichi opportune.*

Di conformità a tali principii, vennero discussi e approvati dalle Camere emendamenti di convenzioni e di capitolati, specialmente nelle sedute del 20 luglio 1847, del 23 marzo 1874, del 2 dicembre 1875 e del 16 marzo 1877.

1256. Tuttavia gli emendamenti approvati dalla Camera non possono evidentemente obbligare che il Governo; essi non impegnano la Società assuntrice e sono sempre *subordinati all'accettazione di essa.* Quando adunque la Camera abbia introdotto modificazioni in una convenzione o in un capitolato, è necessario aggiornare il voto definitivo fino a che il Governo abbia potuto convenire con la Società (1).

1257. Se l'Assemblea dichiari di pubblica utilità una linea *non compresa nella convenzione* sottoposta alla sua approvazione, questa non è concessa alla Società assuntrice che *nel caso che essa l'accetti.*

1258. Il capitolato o la convenzione possono essere respinti nel loro complesso, anche dopo che parecchi articoli ne sieno stati emendati. Così si è proceduto dalla Camera dei deputati nel 1° luglio 1845 e dal Corpo legislativo nel 27 giugno 1852. Ma tale formalità non sembra utile, dappoichè l'articolo di legge che approva la convenzione od il capitolato è messo ai voti solo dopo esauriti gli emendamenti proposti. Approvando quell'articolo, la Camera dichiara assai chiaramente di approvare il complesso degli atti relativi.

(1) A. N. 13 giugno 1873.

Digitized by Google

§ 7. — *Della discussione di un trattato diplomatico.*

1259. Le Camere, deliberando su di un progetto di legge, col quale il Governo domandi l'approvazione d'un trattato concluso con una potenza straniera, non possono evidentemente votare sugli articoli del trattato stesso, nè emendarne il testo: esse non possono che invitare il Governo a negoziare ancora, per ottenere la modificazione di quelle clausole che loro appariscano contrarie agli interessi dello Stato. È pertanto necessario che dal regolamento sia determinata una procedura speciale per l'esame e il voto dei progetti che autorizzano la ratifica dei trattati conclusi colle potenze estere. Tale procedura non esisteva nel regolamento della Costituente del 1848, nè in quello primitivo della Legislativa del 1849: essa venne tracciata per la prima volta nella risoluzione del 20 marzo 1851 che formò l'art. 72 *bis* del regolamento (1). L'Assemblea nazionale del 1871 osservò le disposizioni di quest'articolo; i regolamenti delle Camere attuali ne riportarono i principii, adattandoli alla nuova organizzazione legislativa.

1260. L'art. 75 del regolamento del Senato e l'art. 32 di quello della Camera dei deputati dispongono che non possono votarsi gli articoli d'un trattato nè emendarsene il testo. L'eventuale opposizione a qualche clausola del trattato, si propone nel corso delle due discussioni, sotto forma di domanda di rinvio alla Commissione e deve essere stampata e distribuita almeno ventiquattr'ore in precedenza. Per quanto concerne la discussione e la relazione sulla domanda di rinvio, i termini dei due regolamenti differiscono ben poco (2) e stabiliscono che se la Camera decide il rinvio alla Commissione, questa fa una relazione complessiva, che deve essere stampata

(1) Nella seduta del 30 dicembre 1850 l'Assemblea deliberava sovra un progetto di legge per l'approvazione d'un trattato di commercio colla Sardegna. Vari deputati avendo chiesto di proporre emendamenti agli articoli 10 e 12 del trattato, il presidente Dupin rispose: « Voi potete approvare o respingere non già emendare la redazione del trattato, dacchè non siete voi i negoziatori ». Il ministro degli affari esteri in appoggio all'opinione del Presidente aggiunse: « Se l'Assemblea avesse osservazioni a fare e queste fossero prese in considerazione, il trattato cadrebbe di per sè, e converrebbe che il Governo intavolasse nuovi negoziati tenendo conto delle osservazioni dell'Assemblea: ma non si può modificare un articolo d'un trattato, il quale è un atto unico, inscindibile nelle sue parti; voi potete soltanto approvarlo o respingerlo ». Dalla discussione che insorse sull'estensione dei diritti dell'Assemblea e del Presidente, apparve la necessità di determinare una procedura speciale per l'esame e la votazione dei trattati. In tale intento, l'on. Casimiro Perier presentò, il 2 gennaio 1851, una proposta regolamentare, che venne presa in considerazione e rinviata all'esame d'una Commissione speciale. In base alla relazione di questa Commissione, venne approvata la risoluzione 20 marzo 1851.

(2) Reg. S., art. 75, § 3; R. C. D., art. 32, § 3, 4.

Digitized by Google

e distribuita, sulle varie clausole contestate e rinviate al suo esame, e conclude per l'approvazione, il rigetto, o l'aggiornamento del progetto di legge.

In ambedue le Camere, dichiarata l'urgenza, la Commissione presenta la sua relazione sulle clausole rinviate al suo esame dopo la chiusura della discussione degli articoli non contestati. Se propone l'aggiornamento, deve in pari tempo richiamare di nuovo l'attenzione del Governo su questa o quella clausola del trattato, e riferire per intero le clausole per le quali si chiede l'aggiornamento.

Ogni progetto d'approvazione di trattato che sia stato respinto od aggiornato, può essere riproposto senza alcuna osservanza di termine.

1261. Il divieto di proporre emendamenti al testo di un trattato non toglie alle Camere la facoltà di votare una disposizione per la quale un trattato da esse approvato non abbia ad entrare in vigore se non dopo seguita la modificazione di determinate clausole. Così nel 4 giugno 1878 la Commissione della Camera dei deputati incaricata dell'esame del trattato franco-italiano propose, sull'iniziativa del Governo, di aggiungere dopo l'articolo che portava l'approvazione del trattato una disposizione, per cui il trattato stesso non doveva esser messo in esecuzione se non dopo che il Governo francese ed il Governo italiano si fossero accordati ecc. ecc. Le riserve proposte non soddisfecero pienamente la Camera, la quale votò l'aggiornamento puro e semplice nei seguenti termini:

La Camera dei deputati invita il Governo ad intavolare nuovi negoziati con l'Italia per modificare il trattato di commercio firmato a Parigi nel 6 luglio 1877 tra la Francia e l'Italia (1).

CAPITOLO VIII.

DELLA DICHIARAZIONE D'URGENZA

1262. L'articolo 69 del regolamento della Camera dei deputati dispone che *al momento della presentazione* di un progetto o d'una proposta possa esserne chiesta l'urgenza. La giurisprudenza ha esteso tale facoltà a tutte le fasi della procedura parlamentare; perciò si è potuto chiedere ed ottenere la dichiarazione d'urgenza nel giorno della distribuzione d'un progetto di legge (2), nel momento in cui si discutevano le conclusioni della

(1) Seduta del 7 giugno 1878.
(2) A. N. 25 agosto 1848.

Digitized by Google

Commissione d'iniziativa (1); in occasione della presentazione della relazione della Commissione speciale (2); all'apertura della discussione unica di un progetto di credito (3); all'apertura d'una prima (4) o d'una seconda deliberazione (5); nell'intervallo fra le due letture (6). Così si è potuta chiedere l'urgenza per un progetto inscritto all'ordine del giorno, ma non ancora in discussione (7); per un progetto sul quale era stata presentata la relazione, ma che non era ancora inscritto all'ordine del giorno (8).

1263. Nella seduta della Camera dei deputati del 4 marzo 1880 l'onorevole Lorois sostenne che l'art. 69 del regolamento non autorizza la Camera a pronunciare l'urgenza dopo la discussione generale, perchè il testo di quell'articolo fa cadere ogni domanda d'urgenza che non sia presentata al momento della presentazione del progetto. Il presidente Gambetta rispose:

L'art. 69 del regolamento, pel quale l'urgenza può essere domandata al momento della presentazione di un progetto di legge o d'una proposta, non significa che soltanto in quel momento possa dimandarsi l'urgenza, sibbene che tale domanda può farsi anche in quel momento. Il testo nulla ha di limitativo e l'urgenza può essere domandata fino al momento della discussione degli articoli.

Non v'ha dubbio infatti che la Camera sia meglio illuminata per potersi pronunciare sulla questione d'urgenza dopo la discussione generale, di quello che al momento della presentazione del progetto. Per tal motivo, nelle materie importanti, i Presidenti rifiutano talvolta di mettere ai voti la dichiarazione d'urgenza al momento della presentazione della relazione e domandano che si attenda almeno che questa sia stampata e distribuita (9).

La domanda d'urgenza, respinta al momento della presentazione di una proposta, può essere riprodotta in un'altra fase della procedura. Nella seduta della Camera dei deputati del 22 marzo 1879, il presidente Gambetta notò come altro sia la urgenza domandata al momento della presentazione della proposta, altro quella domandata al momento della presentazione della relazione od in corso di discussione, prima di passare agli articoli. Da ciò deriva che l'urgenza può essere chiesta legittimamente e correttamente quando si presenta la relazione sovra una proposta alla quale sia stata rifiutata l'urgenza.

(1) A. N. 25 aprile 1871.
(2) A. N. 7 luglio 1849, 17 e 18 dicembre 1873, 25 luglio 1874; 22 febbraio 1875; C. D. 6 maggio 1878, 28 maggio 1878, 4, 6 e 7 giugno 1878.
(3) A. N. 15 e 20 novembre 1849.
(4) A. N. 2 febbraio 1849, 6 aprile 1871, 14 febbraio 1872, 25 e 30 marzo 1872, 13 giugno 1872, 22 marzo 1873, 3 luglio 1873, 23 giugno 1874; C. D. 10 giugno 1878.
(5) A. N. 22 giugno 1875, 3 luglio 1875.
(6) C. D. 7 giugno 1878.
(7) A. N. 1° agosto 1872.
(8) A. N. 28 marzo 1874.
(9) C. D. 18 dicembre 1879.

Digitized by Google

1264. È dubbio se possa essere dichiarata l'urgenza d'una proposta deferita alla Commissione d'iniziativa, prima che essa presenti la relazione (1). I precedenti sono contraddittorii; sembra preferibile che debbasi aspettare la relazione della Commissione che può illuminare la Camera.

Sebbene non si usi sottrarre un progetto alle Commissioni d'iniziativa, indirettamente, cioè per mezzo della dichiarazione d'urgenza, il Presidente può mettere ai voti l'urgenza domandata per una proposta assoggettata allo esame d'una Commissione d'iniziativa e non ancora riferita (2).

1265. Venne pure riconosciuto, che non può essere dichiarata l'urgenza durante la discussione degli articoli (3), nè quando l'Assemblea ha deciso di passare ad una seconda lettura (4). Infatti è necessario che ogni deputato conosca la portata del suo voto e che le discussioni degli articoli sieno approfondite. Se pertanto, al momento in cui parecchi articoli d'un progetto sono approvati, si potesse dichiararne l'urgenza, la votazione su di essi sarebbe carpita di sorpresa, dacchè molti deputati non fanno adesione ad un testo di legge se non in previsione d'una seconda lettura, della quale non potrebbero quindi essere privati senza un avviso preventivo. Così pure se si avesse a dichiarare l'urgenza quando la Camera ha deliberato il passaggio alla seconda lettura, accadrebbe che sarebbe considerata come definitiva la discussione già fatta e si ricadrebbe nell'inconveniente segnalato, o che si procederebbe immediatamente ad una nuova discussione, che non potrebbe esser seria, non potendo essere che una monotona ripetizione della precedente.

L'urgenza può esser chiesta dal Governo, dall'autore della proposta, da qualunque membro della Camera. La domanda per dichiarazione d'urgenza è preceduta da un'esposizione di motivi (5). La Camera consultata decide se si debba dar corso alla domanda di urgenza (6).

Il principio che la dichiarazione d'urgenza non può essere dimandata durante la discussione degli articoli, nè dopo la votazione dei medesimi e in pendenza del voto complessivo, venne chiaramente stabilito dal presidente Gambetta nella seduta della Camera dei deputati, del 30 giugno 1879:

Chi domanda la parola per combattere una domanda d'urgenza non deve entrare nel merito della discussione, perchè uscirebbe dalla questione e toglierebbe agli oratori inscritti il loro turno di parola (7).

(1) Risoluto negativamente dall'Assemblea nazionale nel 31 marzo 1871 ed affermativamente nel 5 marzo 1874.
(2) C. D. 28 gennaio 1879.
(3) C. D. 4 giugno 1878.
(4) A. N. 28 marzo 1874.
(5) R. C. D., art. 69 e 70, § 1.
(6) R. C. D., art. 70, § 2.
(7) C. D. 27 aprile 1880.

Digitized by Google

1266. L'articolo 88 del regolamento del Senato è concepito negli stessi termini dell'articolo 69 e del primo paragrafo dell'articolo 70 di quello della Camera dei deputati:

L'urgenza può essere domandata al momento della presentazione di un progetto di legge o d'una proposta. Può essere chiesta dal Governo, dall'autore della proposta, da qualunque membro del Senato. La domanda d'urgenza è preceduta da una esposizione di motivi.

Tale articolo però non può essere interpretato coi precedenti applicabili alla Camera dei deputati. Infatti, esso non tratta che della *domanda* d'urgenza; invece per la *dichiarazione* d'urgenza il Senato ha nel principio dei suoi lavori stabilita una procedura che differisce essenzialmente da quella delle precedenti assemblee, perchè modificando il carattere riconosciuto fino allora alla domanda di urgenza, sottopose a certi termini la dichiarazione di essa. Le garanzie sancite cogli articoli 89 e 90 del suo regolamento 10 giugno 1876, vennero estese dalla risoluzione 24 febbraio 1877, a termini della quale i detti articoli restano redatti come segue:

ART. 89. — Il Senato delibera immediatamente sulla domanda d'urgenza presentata dal Governo. Quando sia dimandata l'urgenza per una proposta d'iniziativa parlamentare, il senatore che fa la domanda, la rimette in iscritto al Presidente all'apertura della seduta. Il Presidente la comunica al Senato. La votazione sull'urgenza è rimessa in fine di seduta, ed ha luogo prima della fissazione dell'ordine del giorno. Se venga dichiarata l'urgenza, il Senato pronuncia il rinvio ad una Commissione già costituita od agli uffici (1).

ART. 90. — L'urgenza può essere domandata dopo presentata la relazione. In tal caso, saranno osservate per la domanda e la dichiarazione d'urgenza le regole stabilite dall'articolo precedente. Il Senato, sopra dimanda scritta e firmata da 20 membri, potrà decidere la discussione immediata.

I nomi dei firmatari della domanda saranno inseriti nel « Journal Officiel ». Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle relazioni delle Commissioni incaricate dell'esame delle domande d'autorizzazione a procedere contro membri del Senato, che sieno stampate e distribuite, a termini dell'art. 66, prima d'ogni altra deliberazione.

L'art. 66 relativo alla stampa e alla distribuzione delle relazioni venne a mezzo della risoluzione stessa messo d'accordo coll'art. 90 surriferito, col togliere di mezzo l'antica riserva relativa ai casi d'urgenza.

Il Senato ebbe già occasione d'interpretare la sua risoluzione del 24 febbraio 1877; ed ha ritenuto necessario che la domanda d'urgenza su di una proposta d'iniziativa, venisse formulata *all'aprirsi* della seduta. Quando la proposta della quale l'autore domandi l'urgenza non sia stata presentata *all'apertura* della seduta, non può aver luogo la discussione dell'urgenza se non nella seduta successiva; in tal caso però la discussione è inscritta

(1) Nel caso di rinvio agli uffici, la dichiarazione d'urgenza ha per effetto di dispensare dai termini della distribuzione (R. S. art. 13; S. 5 febbraio 1877).

Digitized by Google

all'ordine del giorno, e non potendo temersi alcuna sorpresa, può aver luogo all'apertura della seduta (1).

Sebbene la domanda d'urgenza sia formulata soltanto da senatori, quando il Presidente ritenga che tutti, compreso il Governo, sieno d'accordo sulla necessità dell'urgenza, può metterla immediatamente ai voti, senza bisogno che un Ministro la chieda (2).

1267. Dichiarata l'urgenza, la Camera dei deputati pronuncia il rinvio alla Commissione già costituita o agli uffici; in quest'ultimo caso la dichiarazione d'urgenza dispensa dall'osservanza del termine per la distribuzione (3). La Camera può statuire *immediatamente* (4); il suo regolamento non imponendole le formalità obbligatorie pel Senato. Alla Camera dei deputati la dichiarazione d'urgenza ha per effetto di dispensare da tutti i termini della distribuzione (5). Viene stabilito da numerosi precedenti che i progetti o proposte dichiarate urgenti, possano, qualunque sia la loro importanza, anche se siano costituzionali (6) essere messi in discussione immediatamente dopo presentata e letta la relazione (7), e possano essere messe all'ordine del giorno anche prima (8).

Perchè le conclusioni della relazione sommaria d'una Commissione d'iniziativa possano essere messe in discussione nel giorno stesso in cui è presentata la relazione e prima del termine delle ventiquattr'ore richiesto dall'articolo 26 del regolamento della Camera dei deputati e dall'articolo 66 di quello del Senato, è necessario ne sia stata preventivamente dichiarata l'urgenza. In tal caso, la dichiarazione d'urgenza non implica la presa in considerazione, ma semplicemente la facoltà di aprire immediatamente la discussione.

1268. La dichiarazione d'urgenza dispensa i progetti e le proposte relative alle entrate e spese dello Stato e sottoposte a Commissioni speciali, dalla necessità di comunicarle alla Commissione del bilancio.

1269. Dopo che i progetti dichiarati urgenti sono stati inscritti all'ordine del giorno, immediatamente o in seguito a proroga, la votazione ha

(1) S. 24 novembre 1877.
(2) S. 2 luglio 1880.
(3) R. C. D., art. 14.
(4) R. C. D., art. 71.
(5) R. C. D., art. 26.
(6) A. N. 22 febbraio 1875.
(7) A. N. 12 giugno 1849, 28 marzo 1874, 1° agosto 1874, 24 giugno 1875; C. D. 6 e 7 giugno 1878.
(8) A. N. 28 gennaio 1874; C. D. 6 aprile 1876.

Digitized by Google

luogo per ambedue le Camere con una sola deliberazione (1) secondo una procedura speciale. Se la domanda d'urgenza sia respinta, il progetto o la proposta sono esaminati nelle forme ordinarie (2).

1270. Il carattere d'urgenza riconosciuto ad una proposta o progetto di legge, può essere ritirato tanto al Senato, quanto alla Camera dei deputati su dimanda di un membro, in seguito alla presentazione della relazione da parte della Commissione incaricata del suo esame. Il ritiro non può più domandarsi dopo che sia stata aperta la discussione sugli articoli (3).

In forza di una risoluzione adottata il 20 maggio 1878 dalla Camera dei deputati, sull'iniziativa dell'on. Margaine, la domanda d'urgenza può esser ritirata anche dopo la discussione degli articoli, prima del voto complessivo sulla legge. Questa nuova disposizione venne applicata per la prima volta nel 21 maggio 1878 alla proposta emanata dal Senato, relativa alle pensioni delle vedove dei militari e marinai. Pronunciato dalla Camera il ritiro dell'urgenza, il presidente Grévy mise ai voti la questione se si dovea procedere ad una seconda lettura. Essendosi la Camera pronunciata per l'affermativa, venne chiesto che la proposta fosse inscritta all'ordine dal giorno dopo spirati i termini regolamentari, e la mozione venne approvata. Da questo precedente risulta che non si può aprire la seconda discussione *immediatamente* dopo il ritiro dell'urgenza, nemmeno se tutti gli articoli siano stati immediatamente approvati da più di cinque giorni, come nel caso della citata proposta. Il ritiro dell'urgenza ha per effetto di rimettere la proposta per la quale era stata presa quella decisione, nella condizione delle proposte ordinarie.

La questione se il ritiro dell'urgenza, che può essere chiesto dopo la chiusura della discussione degli articoli, possa anche domandarsi *prima dell'apertura* di detta discussione, venne risoluta affermativamente. Infatti è evidente, come disse il presidente Gambetta nella seduta del 28 febbraio 1879, che ciò che si può fare dopo, possa anche farsi prima, e può tornar utile, che prima di esaminare gli articoli d'un progetto, la Camera deliberi se debba ritirarsi o mantenersi l'urgenza.

1271. Votata da una Camera una proposta d'iniziativa parlamentare in seguito a dichiarazione d'urgenza, l'altra Camera deve essere consultata sull'urgenza (4). I regolamenti non richiedono che l'urgenza sia messa ai voti nel momento in cui il Presidente annuncia alla Camera la trasmissione della

(1) R. S., art. 67; R. C. D., art. 72.
(2) R. S., art. 95; R. C. D., art. 76.
(3) *Ibid.*
(4) R. S., art. 128; R. C. D., art. 142.

Digitized by Google

proposta: perciò la Camera può decidere che la proposta venga stampata e distribuita prima che l'urgenza sia messa ai voti (1).

Nella seduta del 30 aprile 1879, il Senato ha formalmente fissata l'interpretazione dell'articolo 128 del suo regolamento, nel senso che non sia obbligatorio, statuire sull'urgenza delle proposte votate d'urgenza dalla Camera dei deputati, nel giorno stesso in cui le proposte stesse sono presentate alla presidenza del Senato.

1272. Una Camera può decidere che un progetto di legge da essa votato venga trasmesso d'urgenza all'altra Camera nel termine di tre giorni (2).

Votata una legge, il Senato e la Camera, su proposta di un membro, vengono consultati se la legge votata deva essere promulgata d'urgenza entro 3 giorni (3) di conformità all'articolo 7 della legge costituzionale del 16 luglio 1875. Tale dichiarazione d'urgenza è assolutamente distinta da quella per la quale una Camera abbrevia i termini stabiliti dal regolamento per l'esame e la votazione delle leggi; la dichiarazione d'urgenza ordinaria non importa l'obbligo per il Presidente della Repubblica di promulgare le leggi entro tre giorni.

CAPITOLO IX.

DELLA PRECEDENZA

---

§ 1. — *Principii generali.*

1273. Le deliberazioni hanno d'uopo di ordine, non arbitrario, sibbene determinato in base a principii prestabiliti. Per ciò i regolamenti hanno definito le questioni che *devono* avere la precedenza e tracciata nel tempo stesso la procedura da seguire per risolvere le questioni di precedenza non prevedute: 1° La questione pregiudiziale può esser sempre proposta ed ha la precedenza sulla principale; 2° I richiami all'ordine del giorno ed al regolamento sono questioni *pregiudiziali;* hanno la precedenza sulla principale e sospendono la discussione: tuttavia non possono proporsi finchè l'oratore non abbia finito il proprio discorso (4); 3° Gli emendamenti sono

(1) S. 6 novembre 1876.
(2) R. S., art. 127; R. C. D., art. 141.
(3) R. S., art. 76; R. C. D., art. 77.
(4) R. S., art. 61 e 84; R. C. D., art. 91 e 42.

Digitized by Google

messi ai voti prima della questione principale (1); 4° Le questioni di priorità, quando non sieno risolute dal regolamento, sono discusse prima della questione principale, sospendono la discussione incominciata, senza che però possa essere interrotto un oratore (2); in caso di dubbio o contestazione la Camera decide sulle questioni di priorità (3).

1274. La giurisprudenza ha esteso il numero delle questioni *pregiudiziali* previste dal regolamento. L'aggiornamento viene in generale considerato come questione pregiudiziale ed ha la precedenza su tutte le questioni principali alle quali si connette (4); se viene domandato nel corso d'una discussione, ha la precedenza sul seguito della discussione (5). Dopo la discussione d'un articolo, può essere chiesto e messo ai voti l'aggiornamento della votazione (6).

Se si trovano di fronte una domanda d'urgenza ed una domanda di aggiornamento è evidente che quella d'aggiornamento deve avere la precedenza. Ma quando la domanda d'aggiornamento versa *sul merito* e non sulla questione d'urgenza, il Presidente può invitare i sostenitori dell'aggiornamento a riservare la loro domanda al momento in cui la Camera, avendo deliberato sull'urgenza, incomincierà la discussione di merito (7).

1275. La domanda di *rinvio d'un articolo* alla Commissione è una questione pregiudiziale relativamente alla votazione dell'articolo stesso, e deve essere risoluta prima che la Camera sia consultata sull'articolo medesimo (8).

1276. La domanda di *rinvio d'una discussione* all'indomani è questione d'ordine del giorno e perciò ha la precedenza (9), non solo sul seguito della discussione, ma anche sulla domanda di chiusura.

(1) R. S., art. 62; R. C. D., art. 92.
(2) R. S., art. 61; R. C. D., art. 91.
(3) R. C. D., art. 43; A. N. 3 novembre 1848, 11 marzo 1851. La Camera, che statuisce in via suprema sulle questioni di priorità, può decidere che i tre ultimi paragrafi di un articolo vengano messi ai voti antecedentemente al primo. S. 19 dicembre 1878.
(4) C. D. 6 febbraio 1836, 9 marzo 1846; A. N. 23 luglio 1849; S. 18 dicembre 1877; C. D. 10 giugno 1878.
(5) C. P. 3 dicembre 1816; A. N. 1° febbraio 1849; 2 agosto 1872.
(6) C. L. 5 giugno 1867.
(7) C. D. 21 luglio 1879.
(8) A. N. 9 luglio 1875.
(9) R. S., art. 61; R. C. D., art. 91.

Digitized by Google

1277. I *sotto-emendamenti* debbono avere la precedenza sugli emendamenti (1) avendo il regolamento deciso che questi sieno messi ai voti prima della questione principale; infatti quando viene presentato un sotto-emendamento, l'emendamento che si tratta di modificare diventa la questione principale (2).

Le aggiunte proposte agli articoli non possono essere discusse che dopo votati gli articoli stessi (3).

§ 2. — *Dell'aggiornamento.*

1278. La regola di priorità stabilita in favore della domanda d'aggiornamento non la dispensa da certe formalità. Così la Camera deve statuire su tutte le proposte che le sono sottoposte e che sono giunte alla discussione pubblica, dopo seguita la procedura regolamentare. L'aggiornamento non può dunque proporsi per seppellire definitivamente i progetti in deliberazione; la Camera respinge un progetto mediante *rigetto* formale e non indirettamente a mezzo dell'aggiornamento. Così, venne deciso potersi chiedere l'*aggiornamento della discussione* d'un progetto o proposta di legge, ma non quello *del progetto o della proposta stessa* (4); e venne pure deciso che non si può pronunciare l'aggiornamento d'una discussione a tempo indefinito (5).

La Commissione d'iniziativa, che deve dare alla Camera il proprio parere favorevole o contrario alla presa in considerazione delle proposte, non può sottrarsi all'obbligo impostole dal regolamento e dimandare l'aggiornamento d'una proposta assoggettata al suo esame (6).

1279. Fu talvolta chiesto e messo ai voti l'aggiornamento di *emendamenti*. Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 9 luglio 1849, l'on. Mortimer-Ternaux dimandò che fosse aggiornato alla discussione del bilancio

(1) Questo principio era scritto nei regolamenti della prima Costituente e della prima Legislativa. Esso venne sviluppato dal presidente Buffet nei termini seguenti: « Quando è presentato ad un'Assemblea un emendamento e viene ad esso proposta un'aggiunta o una parziale soppressione, prima d'ogni altra questione deve decidersi quella, se si farà l'aggiunta o la soppressione proposte. Quindi, approvata l'aggiunta, viene messo ai voti l'emendamento con l'aggiunta; se invece sia ordinata una parziale soppressione, sarà posto ai voti l'emendamento senza la parte che si è voluta sopprimere ».

(2) C. D. 17 aprile 1822, 17 giugno 1840, 18 maggio 1843; A. N. 30 gennaio e 2 febbraio 1875; C. D. 6 giugno 1876.

(3) C. D. 10 marzo 1879.

(4) A. N. 22 ottobre 1849.

(5) A. N. 30 luglio 1849.

(6) A. N. 20 luglio 1849.

Digitized by Google

del 1850, un emendamento presentato dall'on. Rigal, su di un progetto di crediti applicabili all'esercizio del 1849. L'aggiornamento venne messo ai voti e respinto. Similmente nella seduta del Corpo legislativo 23 luglio 1868 un emendamento ritirato dai suoi autori e ripreso immediatamente da altri venne sottoposto ad un voto d'aggiornamento sulla domanda dei primi firmatari.

1280. Un precedente assai noto ha stabilito che l'aggiornamento può essere motivato. Nel 1836 la Commissione per la proposta dell'on. Gouin sulla conversione delle rendite, propose, a mezzo dell'onor. Laplaque, un aggiornamento motivato sulla relazione della sua Commissione e sulle spiegazioni date dagli on. Ministri del Re.

La forma di questa proposta d'aggiornamento fu giustificata dal punto di vista regolamentare dall'onor. Laplaque, il quale nella sua relazione diceva:

Il regolamento non ha preveduto il caso in cui la Camera creda necessario dare i motivi del proprio voto, ma non le toglie tale facoltà e parecchi memorabili precedenti hanno consacrato tale uso. I precedenti sono fondati sulla necessità in cui spesso si trovano le Assemblee politiche di non lasciare alcun dubbio sul significato e l'interpretazione dei loro atti.

La risoluzione della Commissione venne lungamente discussa nelle sedute del 21 e 22 marzo 1856. Nel 22 marzo, finita la discussione, il presidente Dupin diede lettura dell'art. 48 del regolamento, il quale richiedeva che dopo la discussione generale, la Camera dovesse votare sul passaggio agli articoli, e poscia fece le seguenti osservazioni:

Così dispone il regolamento; vi si aggiungono dei motivi, ed è cosa nuova; *è un diritto della Camera*, ma è necessario farsene un'idea giusta perchè non ne derivino abusi. Venne spiegato e resta ben inteso che la Camera non s'impegna in nessun modo, nè lega gli altri poteri, *nè fa un articolo di legge*, ma dichiara soltanto il proprio modo di vedere nei termini che ritiene più opportuni.

§ 3. — *Dell'ordine da stabilirsi fra gli emendamenti, il progetto della Commissione e il progetto primitivo.*

1281. Le proposte della Commissione sono emendamenti ed hanno la precedenza sul progetto del Governo o sulla proposta primitiva: gli emendamenti dei deputati hanno la precedenza su quelli della Commissione (1). Tali principii che derivano dal regolamento vennero esposti all'on. Dupin, come deputato, nella seduta del 31 marzo 1841.

Ogniqualvolta sia presentato un progetto di legge, la Commissione ha il diritto di introdurvi degli emendamenti. Simile diritto spetta a ciascuno dei

(1) C. D. 8 maggio 1833, 31 marzo 1841, 16 maggio 1843, 26 maggio 1847.

Digitized by Google

membri della Camera, anzi per mantenere il diritto d'ogni singolo deputato, *appunto perchè è più debole, si dà sempre la preferenza all'emendamento individuale sull'emendamento collettivo e sull'emendamento della Commissione.*

Quando il sotto-emendamento o l'emendamento individuale sia rigettato, si ritorna a quello della Commissione se ne ha proposto; e qualora anche questo sia respinto, si ritorna necessariamente alla proposta del Governo od a quella d'iniziativa parlamentare. E ciò perchè il rigetto degli emendamenti vuol dire soltanto che non si ammettono le modificazioni proposte, salvo a ritornare al progetto di legge primitivo, tal quale è stato proposto, col diritto soltanto di liberamente approvarlo o respingerlo.

Nella seduta della Camera dei deputati del 16 maggio 1843 il presidente Sauget esponeva la stessa teoria, che era confermata dal voto dell'Assemblea.

1282. Se la Camera approva un contro-progetto di iniziativa parlamentare, il testo della Commissione cade di per sè, qualora sia contrario in ogni sua parte al testo votato: in caso diverso, la Commissione può domandare la discussione di questi articoli che sembrano potersi adattare al contro-progetto. Respinti tutti i contro-progetti, gli emendamenti relativi agli articoli sono successivamente esaminati coll'articolo al quale si connettono (1); nel caso di rigetto degli emendamenti, viene messo ai voti l'articolo corrispondente della Commissione. Respinti tutti gli emendamenti e tutti gli articoli o se quelli approvati non costituiscono una legge completa, la Camera è chiamata a pronunciarsi sul progetto del Governo o sulla proposta d'iniziativa, tenuto conto ben inteso degli emendamenti o degli articoli che potrebbero essere stati precedentemente approvati e sostituire uno o più articoli del testo primitivo. Tali principii vennero formulati nell'art. 62 del regolamento del Senato nel modo seguente:

Se le disposizioni proposte dalla Commissione sieno respinte, viene ripreso ed è sottoposto al voto del Senato, il testo primitivo dei progetti o proposte che il Governo o i proponenti abbiano dichiarato di mantenere.

Nel regolamento della Camera non si riscontra la identica disposizione, ma suppliscono i precedenti (2); anzi venne ammesso che nel caso la Camera rigetti uno degli articoli del progetto preparato dalla Commissione possa aprirsi la discussione sopra l'articolo corrispondente del progetto primitivo (3), se sia necessario deliberare su questo articolo, per votare con cognizione di causa sui successivi. Ma quando una Commissione, presentando un testo completo le cui parti sono tra loro connesse, propone la *soppressione* di determinati articoli del progetto governativo, questi articoli non vengono di pien diritto in discussione, nel posto loro assegnato dal rispettivo numero, ma è necessario che un deputato li riprenda a titolo

(1) R. S. art. 67 e 92; R. C. D. art. 59 e 73.
(2) C. D. 31 marzo 1841, 16 maggio 1843; A. N. 18 giugno 1875.
(3) A. N. 25 marzo 1874.

Digitized by Google

d'emendamento, qualora sieno abbandonati dal Governo; e se il Governo li mantenga, non possono essere esaminati che dopo la votazione del progetto della Commissione, semprechè non sieno in alcun modo contrari alle disposizioni precedentemente approvate. Il presidente Giulio Grévy, parlando quale deputato, sviluppò i principii che regolano tale materia nella seduta del 6 febbraio 1874.

Certo è che il più delle volte tutta l'economia degli emendamenti della Commissione sarebbe distrutta, se gli articoli del Governo soppressi dalla Commissione potessero intercalarsi nella discussione secondo la loro materiale numerazione. Supponiamo un progetto d'imposta che comprenda parecchie tasse distinte; la Commissione ne adotta alcune, altre ne rigetta e ne stabilisce di nuove, e il suo testo costituisce un tutto completo; mettere in deliberazione le tasse respinte dalla Commissione prima che la Camera abbia statuito su tutte le tasse che costituiscono la proposta della Commissione, sarebbe dare la precedenza al progetto primitivo sopra l'emendamento. Infatti, approvata una delle tasse proposte dal Governo, quella proposta dalla Commissione diviene inutile, e sarebbe abbandonata senza essere stata sottoposta al voto della Camera.

1283. Il divieto di riprendere a titolo d'emendamento un progetto nel quale il Governo persiste, è la conseguenza naturale del principio, che il progetto del governo, sia messo in deliberazione per ultimo (1). Se fosse possibile riprendere a titolo d'emendamento un progetto mantenuto dal Governo, esso avrebbe necessariamente la precedenza: basterebbe quindi che il Governo s'accordasse con qualche deputato per poter sempre ottenere la precedenza pei suoi progetti su quelli della Commissione od anche sugli emendamenti individuali (2).

1284. Quando il Governo abbia dichiarato d'abbandonare il suo progetto, esso non ha più l'autorità che si annette agli atti del potere esecutivo, ed è invece colpito dalla sfiducia che ispirano le misure alle quali i proponenti stessi rinunziano; può essere ripreso a titolo d'emendamento ed ottenere la precedenza sul testo della Commissione (3).

(1) C. D. 3 marzo 1834, 9 aprile 1842; A. N. 15 febbraio 1849, 22 luglio 1850, 7 febbraio 1874, 30 luglio 1874, 14 gennaio 1875, 28 giugno 1875, 17 luglio 1875; C. D. 30 novembre 1876, 24 gennaio 1878.

(2) Nella seduta del 31 dicembre 1875, il generale Loysel venne ammesso a riprendere a titolo di emendamento un articolo che il Governo avea dichiarato di mantenere. Ma nel caso concreto, l'emendamento non aveva per iscopo di far dare la precedenza alla redazione del Governo su quella della Commissione, poichè l'articolo ripreso dal generale Loysel era una disposizione addizionale ad un progetto di legge.

(3) C. D. 17 giugno 1833, 18 giugno 1840, 13 maggio 1842; A. N. 4 febbraio 1875.

Digitized by Google

Se la Camera trovisi di fronte a due progetti di tariffe fondati su basi assolutamente diverse, presentati l'uno dal Governo, l'altro dalla Commissione, il progetto di questa non ha di pien diritto la precedenza. Il Presidente invita la Camera a pronunciarsi in generale mediante votazione, fra il sistema della Commissione e quello del Governo. In tale caso, il voto non importa approvazione complessiva dell'una o dell'altra tariffa, ma verte semplicemente sopra una questione di *preferenza* fra il progetto della Commissione e quello del Governo (1). In virtù di tale principio un deputato può riprendere a titolo di emendamento il progetto approvato dal Senato ed emendato dalla Commissione della Camera dei deputati. Se il testo venuto dal Senato e quello proposto dalla Commissione sieno in *completo disaccordo*, si può, in via d'emendamento, proporre alla Camera la questione, quale dei due dovrà servire *di base* alla discussione. In tal caso non è messo ai voti l'emendamento che forma un contro-progetto e riproduce il testo del Senato, nè l'art. 1° di tale emendamento, ma il Presidente consulta la Camera *sulla questione generica d'indirizzo* (2).

Ma quanto è possibile fare di fronte a due sistemi *distinti*, onde dare alla discussione della Camera una base certa, e determinare, fin dall'apertura della discussione, in quale ordine d'idee debbano presentarsi gli emendamenti, non sarebbe più possibile per attribuire la precedenza ad un progetto approvato dal Senato su quello presentato dalla Commissione della Camera dei deputati. Quest'ultimo progetto ha necessariamente la precedenza, a titolo di emendamento, sul progetto approvato dal Senato. Per conseguenza, un deputato non potrebbe riprendere quale emendamento il progetto del Senato, per farlo porre ai voti prima di quello della Commissione della Camera: e nemmeno avrebbe tale diritto invocando il fatto che il progetto stesso venuto dal Senato è dovuto all'iniziativa del Governo, e che il Governo non lo sostiene ulteriormente.

Infatti il Governo può sempre rinunciare ad un progetto che non ha ottenuto ancora la sanzione del voto da alcuna delle Camere, e in tal caso, può essere ripreso immediatamente come emendamento individuale; ma non può distruggere il voto di una Camera, nè rinunciare ad un progetto già approvato da uno dei rami del potere legislativo. Il Governo, in tal caso, non ha che il diritto di ritirare ufficialmente il progetto a mezzo di un decreto, onde vien meno di per sè la materia di discussione, nulla restando nè del progetto della Commissione, nè di quello del Senato. Non potrebbe riprendersi a titolo d'emendamento un progetto ritirato per decreto; ciò è possibile, soltanto a titolo di proposta, sottomettendolo alla procedura speciale tracciata dal regolamento per le proposte d'iniziativa parlamentare.

(1) C. D. 7 maggio 1880.
(2) C. D. 14 giugno 1880.

Digitized by Google

Tali principii furono nettamente stabiliti nella seduta della Camera dei deputati del 7 luglio 1880. La Camera si trovava di fronte ad un progetto di legge sull'amnistia, emanato dal Governo, da essa approvato, poi emendato dal Senato e rinviato di nuovo al suo esame. La Commissione della Camera aveva emendato il testo del Senato e Casimiro Périer proponeva un emendamento che riproduceva il testo del Senato. Il presidente Gambetta ricordò che il testo della Commissione della Camera, che era un emendamento a quello del Senato, doveva avere la precedenza. L'on. Ribot, chiese se il Governo sosteneva il progetto del Senato, o quello della Commissione; osservando, che in questo secondo caso, doveva avere la precedenza l'emendamento dell'on. Casimiro Périer, avendo sempre un deputato il diritto di riprendere a titolo d'emendamento, il testo abbandonato dal Governo. Il presidente Gambetta stabilì la distinzione da farsi fra un progetto del Governo che non è stato ancora oggetto di alcuna votazione, e quello che fu approvato da una delle Camere.

Non è possibile togliere alla legge che viene dal Senato il suo carattere fondamentale, e trattarla come un semplice emendamento d'iniziativa parlamentare. Il Senato, non già con un atto d'iniziativa parlamentare, ma come corpo costituito, come uno dei grandi poteri pubblici, ha approvato la redazione che vi è stata trasmessa come documento legislativo: a me sembra pertanto che il progetto di legge votato dal Senato in concorso del Gabinetto sia una legge che abbisogna bensì della vostra sanzione per essere promulgata, alla quale però non si possono applicare i precedenti ed i metodi regolamentari come si trattasse di una proposta d'iniziativa particolare o di un progetto di legge del Governo, nato e morto in quest'aula.

Riesce evidente, infatti, che le ragioni per accordare la precedenza al progetto della Commissione su quello del Governo sono ben più urgenti quando trattisi d'un progetto già sanzionato dal Senato. Le tradizioni hanno stabilito che il progetto della Commissione ha la precedenza, perchè l'autorità annessa agli atti del Governo esige che per ristabilire l'equilibrio nella discussione e nella votazione, il testo che si presenta meno appoggiato abbia il privilegio del primo esame. L'autorità degli atti d'una Camera, non è dinanzi all'altra Camera, maggiore di quella che si annette agli atti del Governo? Il timore di conflitti, il desiderio di non rompere l'armonia dei poteri pubblici, non inducono forse ora il Senato ora la Camera a sacrificare le proprie preferenze ed a sanzionare l'opera dell'altra Assemblea? Non è dunque esatto il dire, che se il testo votato da una Camera potesse ottenere nell'altra Camera la precedenza sugli emendamenti della Commissione, resterebbe soppresso il diritto d'emendamento? Di conformità alla teoria del presidente Gambetta, venne mantenuta la precedenza al progetto della Commissione sull'emendamento che riproduceva quello del Senato.

Dal sin qui detto risulta che il diritto di riprendere un progetto di

Digitized by Google

legge abbandonato dal Governo prima che sia votato da una delle Camere, è assoluto. È assoluto anche nel caso in cui il Governo, avendo presentato successivamente due progetti ed abbandonato quindi il primo, la Commissione pretendesse che il primo progetto fosse compreso nel proprio lavoro, rifondendo gli articoli di quello negli articoli propri. Anche in tal caso, un deputato potrebbe riprendere il testo primitivo e sottoporlo al voto della Camera con precedenza.

Nella seduta della Camera dei deputati del 29 maggio 1879 il presidente Gambetta confermò appunto tale diritto di ciascun deputato di far dare la precedenza ad un progetto abbandonato dal Governo trasformandolo in emendamento.

1285. Le regole della precedenza non vennero applicate all'iniziativa parlamentare così rigorosamente come all'iniziativa del Governo; quantunque volte l'autore di una proposta modificata dalla Commissione ha voluto riprendere il suo primo testo a titolo d'emendamento, i presidenti non vi si opposero mai recisamente, ma consultarono l'Assemblea.

Nel 1851, l'on. A. Thouret avea presentata una proposta, alla quale la Commissione avea fatto subire un completo rimaneggiamento. Nella seduta dell'11 marzo, quando si stava per votarla, egli riprese la sua primitiva redazione a titolo d'emendamento e domandò la precedenza sul progetto della Commissione. L'on. Baze, relatore, fece osservare che sarebbe stato irregolare acconsentire una tale precedenza, e disse:

L'on. Antony Thouret può proporre emendamenti al progetto della Commissione, ma è necessario che tali emendamenti sieno diversi dal progetto primitivo, altrimenti noi ci troveremmo sempre dentro un circolo vizioso, dal quale non potremmo uscire. La Commissione ha emendato il progetto dell'on. Thouret; egli non può, a sua volta, emendare il progetto della Commissione, riproducendo il proprio progetto, perchè ciò equivarrebbe a proporre come emendamento la stessa disposizione emendata dalla Commissione.

Il generale Bedeau, Vicepresidente, dichiarò che il regolamento non gli pareva così assoluto da dispensarlo dal consultarne l'Assemblea. Posta la questione di precedenza fra l'emendamento Thouret e il testo della Commissione, l'Assemblea la accordò a quest'ultimo.

La stessa questione si presentò nell'11 aprile e nel 30 luglio 1851 e venne ugualmente risoluta con un voto dell'Assemblea.

1286. Un deputato non può riprendere il progetto della Commissione a titolo d'emendamento e fargli dare in tal modo la precedenza, se non nel caso che la Commissione abbia dichiarato d'abbandonarlo (1).

(1) A. N. 19 novembre 1873; C. D. 22 marzo 1878.

Digitized by Google

1287. Quando gli emendamenti che sono in concorrenza coi progetti della Commissione e del Governo costituiscono, non parziali modificazioni, sibbene *veri e propri contro-progetti, o sistemi assolutamente diversi*, deve consultarsi la Camera sulla questione di precedenza. Le ragioni per le quali i controprogetti non hanno la precedenza di diritto, come i semplici emendamenti, vennero esposte con grande chiarezza dal presidente Dupin, nella seduta del 6 febbraio 1850:

Appare evidente che i controprogetti diversificano dai semplici emendamenti in ciò che *gli emendamenti lasciano sussistere il progetto modificandolo, adattandovisi e correggendolo, mentre i controprogetti hanno per iscopo di soppiantarlo e abbatterlo: perciò è richiesta l'opzione fra il progetto che l'Assemblea è chiamata a discutere e quello che ad esso si vuole sostituire.*

Nella seduta del 25 maggio 1850 lo stesso Presidente confermava gli esposti principii, osservando che, in caso diverso, si potrebbe da taluno approfittare d'una dichiarazione d'urgenza che non venne emessa pel suo progetto, per metterlo irrevocabilmente in discussione; togliendo così all'Assemblea e al paese tutte le garanzie sancite dal regolamento. *Colla questione di priorità*, egli aggiungeva, si *viene a stabilire una specie d'equilibrio.*

La procedura indicata dall'on. Dupin venne nuovamente applicata nella seduta del 13 luglio 1874, nella discussione del progetto di legge relativo all'aggiunta d'un mezzo decimo addizionale sulle contribuzioni dirette. L'Assemblea avea di fronte tre sistemi: quello del Governo, quello della Commissione, e uno d'iniziativa individuale, che rimediavano con mezzi diversi al disavanzo del bilancio. Il presidente Buffet dichiarò che dovea consultare l'Assemblea sulla questione di precedenza:

In base al regolamento, gli emendamenti debbono essere messi ai voti prima della questione principale. Ma vi sono, nel caso concreto, *tre questioni principali*, tre sistemi: quello delle imposte, quello dei prestiti e quello che consiste nel ritardare il rimborso di prestiti già contratti. *L'Assemblea è libera di stabilire quale dei tre sistemi esaminerà per primo.* Quando essa avrà presa una decisione, le sottoporrò gli emendamenti relativi al sistema, a cui avrà dato la precedenza (1).

1288. In materia di *crediti*, venne talvolta messa ai voti la cifra *più elevata* quando era proposta anche *dal Governo* (2); si procedette in tal modo per rendere più chiara la votazione (3). Ma per principio, la cifra

(1) Precedenti analoghi si trovano nelle sedute della Camera dei deputati 1° marzo 1821 e 17 giugno 1833.

(2) A. N. 19 gennaio 1849; 24 giugno e 20 luglio 1850; 30 agosto 1874.

(3) « La Commissione ed il Ministro, diceva il presidente Dupin, nella seduta del 20 luglio 1850, sono in disaccordo per 6000 franchi. Incomincio col mettere ai voti la cifra del Governo come la più elevata, perchè se non verrà approvata, si potrà scendere alla cifra minore proposta dalla Commissione, mentre se si procedesse in modo inverso e non venisse approvata la cifra della Commissione, sarebbe meno razionale risalire ad una cifra superiore ».

Digitized by Google

della Commissione ha la precedenza (1). Come notava il presidente Grévy nella seduta della Camera dei deputati del 30 novembre 1876, la cifra del Governo è il progetto di legge; la cifra della Commissione è l'emendamento; ed è contrario al regolamento votare il progetto di legge prima dell'emendamento. Infatti nella Camera dei deputati del 1876 e 1877, tutte le volte che vi fu disaccordo fra la Commissione del bilancio ed il Governo, vennero messe prima ai voti le cifre della Commissione.

1289. Venne pure riconosciuto che la cifra della Commissione non deve essere messa ai voti prima di quella proposta in un emendamento individuale, nemmeno quando sia più elevata (2); tuttavia nella seduta dell'11 gennaio 1849 la Legislativa derogò da tal regola, in seguito ad una osservazione fatta dall'on. Baroche nei seguenti termini:

È necessario anzitutto mettere ai voti la proposta della Commissione che tende a fissare il diritto sui sali stranieri a due franchi ogni 100 chilogrammi. Infatti, coloro che non vorranno approvare la cifra di due franchi e si riserveranno di votare una cifra inferiore, respingeranno la proposta della Commissione e *noi tutti saremo così in grado di esprimere la nostra opinione con piena indipendenza.* Che se invece comincierassi in senso opposto, e metterete anzitutto ai voti la cifra minore, quella di un franco, è evidente che coloro che vogliono adottare quella dei due franchi non potranno respingere in via assoluta quella di uno, perchè non sapranno quanto sarà per accadere; e potrebbe darsi che venisse respinta l'intera legge. Ciò è analogo ai principii che regolano la *materia* penale: quando trattasi di applicare una pena, si mette prima ai voti la pena più grave e se è respinta si discende a pene minori.

Somiglianti ragioni, in materia di *riduzione di cifre*, possono indurre l'Assemblea a dare la precedenza alla *maggiore* riduzione sebbene proposta dalla Commissione (3).

1290. Quando la Camera discute un progetto di tariffe, non è sempre tenuta ad accordare rigorosamente la precedenza agli emendamenti individuali; e può classificare i vari sistemi proposti a seconda dell'importanza delle cifre. Se, ad esempio, la Commissione propone le tariffe più elevate, il Governo le medie, e gli emendamenti individuali le minime, nulla osta a che la Camera deliberi dapprima sul progetto della Commissione (4). Tuttavia non si potrebbe procedere così se gli autori degli emendamenti facessero opposizione. In tal caso se le proposte della Commissione sono respinte, gli emendamenti individuali riprendono la loro precedenza sul testo del Governo.

(1) A. N. 17 marzo 1849.
(2) C. D. 3 gennaio 1835.
(3) A. N. 5 dicembre 1849.
(4) C. D. 20 e 21 maggio 1880.

Digitized by Google

1291. Se una proposta d'iniziativa d'una delle Camere sia emendata dalla Commissione dell'altra, deve avere la precedenza il testo emendato dalla Commissione, e nessuno potrebbe essere ammesso a riprendere il testo primitivo per fargli avere la precedenza. Il presidente d'Audiffret-Pasquier diede in proposito, nella seduta del Senato del **14** marzo **1878**, le più precise spiegazioni.

Il regolamento esige che gli emendamenti sieno sempre messi in discussione per primi. *La proposta di legge della Camera dei deputati è considerata come un testo primitivo e le disposizioni presentate dalla Commissione quali un emendamento.* Se si potessero riprendere gli articoli della proposta della Camera dei deputati come emendamenti delle disposizioni presentate dalla Commissione, si eluderebbero le prescrizioni del regolamento, venendosi a sostituire il testo della Camera a quello della Commissione, che, quale emendamento, gode della precedenza.

§ 4. — *Della precedenza fra gli emendamenti.*

1292. Prima di aprire la discussione sugli articoli di un progetto, il Presidente classifica gli emendamenti relativi, e dà la precedenza a quelli che più s'allontanano dal testo proposto dalla Commissione (1). Gli emendamenti sono letti secondo l'ordine prestabilito dal Presidente, ma tale ordine è soltanto provvisorio; se vi sia reclamo da parte degli autori dell'emendamento o da parte d'un deputato, vien posta ai voti la precedenza (2).

1293. La Camera statuisce non solo sull'ordine definitivo degli emendamenti concorrenti, ma può anche rifiutare di discutere un emendamento unitamente all'articolo cui si riferisce. Così nella seduta del **4** febbraio **1874**, l'Assemblea decise che un emendamento presentato dall'on. Clapier all'articolo **11** d'un progetto d'imposta, sarebbe considerato come un controprogetto e lo pose in discussione prima degli articoli del progetto. Nella seduta successiva, l'on. Wallon domandò la discussione immediata d'un emendamento dell'on. Léon Say proposto dall'autore all'articolo **17** e tendente a far fronte al disavanzo con mezzi di tesoreria. Il Presidente che aveva classificata la proposta dell'on. Léon Say coll'articolo **27** in base alle indicazioni stesse del suo autore, vedendo questo ordine contestato, dichiarò che avrebbe consultata l'Assemblea. L'onorevole Léon Say reclamò contro tale procedura:

Quest'Assemblea ha sempre discusso gli emendamenti contemporaneamente agli articoli, coi quali i loro autori li hanno ritenuti connessi. La proposta fatta dall'autore di un emendamento prende posto all'articolo, pel quale venne presentata: se fosse messa in discussione altrove, potrebbe, nel caso d'approvazione, dar luogo a conseguenze diverse.

(1) C. D. 6 gennaio 1835; 26 maggio 1847.
(2) A. N. 6 febbraio 1849; 11 giugno 1875.

Digitized by Google

L'Assemblea approvò la mozione dell'on. Wallon e decise che l'emendamento dell'on. Léon Say fosse discusso immediatamente.

1294. Si trovano talora di fronte due emendamenti, l'uno dei quali è soggetto alla presa in considerazione, mentre l'altro può essere votato in merito. In tal caso, si è data talvolta *di pien diritto* la precedenza all'emendamento che dovea esser votato sul merito (1), tal altra a quello che dovea essere assoggettato alla presa in considerazione (2). Quest'ultimo precedente è il più conforme ai principii, perchè la presa in considerazione non pregiudica l'emendamento che può essere votato in merito: tuttavia, essendo assai dubbia la questione di precedenza, è più regolare consultare la Camera.

1295. Gli emendamenti diretti a modificare un articolo sono discussi e votati con precedenza sugli emendamenti diretti a sopprimerlo (3). Infatti dare la precedenza a quelli che propongono la soppressione equivarrebbe a darla *alla discussione dell'articolo* su quella degli emendamenti (4).

1296. L'emendamento presentato da un Ministro deputato, come deputato, non è più una proposta del Governo, e può ottenere la precedenza su di un emendamento proposto da un altro membro della Camera (5).

CAPITOLO X.

DELLA QUESTIONE PREGIUDIZIALE

1297. La questione pregiudiziale ha per iscopo di mettere da parte la principale. È tanto importante per le Assemblee potere evitare la discussione in merito di certe questioni, che il diritto di decidere che *non v'ha luogo a deliberare*, appare fin dal 1789 nel regolamento della Costituente (6). Tale principio venne inserito nella Costituzione del 1791, la quale disponeva che dopo le due prime letture di un progetto di decreto, il Corpo

(1) A. N. 26 febbraio 1874.
(2) A. N. 13 maggio 1875.
(3) A. N. 20 gennaio e 14 febbraio 1874; C. D. 25 novembre 1876.
(4) D'altro canto, nel maggior numero dei casi, gli emendamenti che tendono alla soppressione non vengono messi direttamente ai voti.
(5) A. N. 18 luglio 1848.
(6) R. 29 luglio 1789, cap. IV, art. 6.

Digitized by Google

legislativo potesse dichiarare non esservi luogo a deliberare (1). La Legislativa disponeva inoltre che ogni mozione venisse presentata alla Presidenza in iscritto, *dopo ammessa alla discussione* (2). Pertanto una mozione o proposta poteva anche essere messa da parte senza discussione.

1298. Il termine *questione pregiudiziale*, venne introdotto per la prima volta nel regolamento della Convenzione. Gli articoli 5 e 7 (capitolo IV) di quel regolamento disponevano che la questione pregiudiziale dovesse avere la preferenza sulla mozione principale, e che ne sospendesse sempre la discussione; ma non potesse essere domandata su di una mozione se prima essa non avesse ottenuta la precedenza.

Il regolamento del Consiglio dei Cinquecento e quello del Consiglio degli Anziani deliberato dalla Convenzione, riprodussero le stesse disposizioni. Inoltre la Costituzione dell'Anno III stabilì che nel caso in cui il Consiglio degli Anziani avesse dovuto deliberare su di una risoluzione dichiarata urgente da quello dei Cinquecento, qualora in via pregiudiziale avesse respinta l'urgenza, non *aveva a deliberare in merito* (3).

I regolamenti del Tribunato e del Corpo legislativo non fanno parola della questione pregiudiziale, e ciò si capisce dappoichè i membri di quelle Assemblee non potevano presentare proposte di legge, nè emendamenti.

1299. La garanzia della questione pregiudiziale venne ristabilita col regime parlamentare nel regolamento votato dalla Camera dei deputati nel 25 giugno 1814, l'articolo 29 del quale disponeva che la questione pregiudiziale fosse messa ai voti prima della questione principale. Le stesse disposizioni vennero riprodotte nell'articolo 28 del regolamento della Camera dei deputati della Monarchia di luglio e nell'articolo 36 di quello della Costituente del 1848. Il regolamento della Legislativa del 1849 diceva soltanto « che la questione pregiudiziale può essere sempre proposta ». Ma i precedenti assodano che, nel silenzio del regolamento, la questione pregiudiziale, se proposta, ebbe sempre la precedenza.

1300. L'articolo 68 del decreto del 22 marzo 1852 che stabilì il regolamento interno del Corpo legislativo, riprodusse le disposizioni del regolamento dell'antica Camera dei deputati, aggiungendo però che la questione pregiudiziale non avrebbe potuto chiedersi contro le proposte fatte dal Capo dello Stato.

(1) C. 14 settembre 1791, tit. III, cap. III, sez. 2, art. 5.
(2) R. 18 ottobre 1791, cap. IV, art. 3.
(3) C. 5 fruttidoro anno III, art. 91.

Digitized by Google

Gli articoli 22 e 30 dello stesso regolamento autorizzavano il Senato a pronunciare la questione pregiudiziale in materia di petizioni, e non la prevedevano in altri casi. Quando il Senatoconsulto dell'8 settembre 1869 autorizzò le Camere a fare i propri regolamenti, il Corpo legislativo adottò una relazione, riprodotta quasi testualmente nell'articolo 90 vigente alla Camera dei deputati.

L'Assemblea del 1871 mantenne, per quanto si riferiva alla questione pregiudiziale, il regolamento della Legislativa.

1301. I regolamenti delle Camere attuali non hanno stabilito una procedura identica in materia di questione pregiudiziale. Entrambi stabiliscono che la questione pregiudiziale, che tende a far dichiarare non esser luogo a deliberare, può essere sempre proposta. Ma mentre il regolamento della Camera stabilisce che può essere dimandata sulle proposte per le quali non è chiesta l'urgenza, solo dopo la relazione della Commissione d'iniziativa, e che essa viene messa ai voti prima della questione principale; il regolamento del Senato dice che può essere motivata sommariamente dalla tribuna, e inteso l'autore della proposta contro la quale è dimandata la questione pregiudiziale, il Senato decide senza discussione (1).

La redazione del Senato risolve la difficoltà di sapere se anche la dichiarazione che non v'ha luogo a deliberare possa essere discussa.

1302. Dal principio sancito dai regolamenti che la questione pregiudiziale può essere *sempre* proposta, deriva che essa dev'essere ammessa *su qualsiasi materia.* Tuttavia la dichiarazione che non v'ha luogo *a deliberare* su di una questione, non può essere pronunciata in guisa da togliere la possibilità dell'esame di essa, e il diritto della Camera di pronunciare la questione pregiudiziale non potrebbe essere d'ostacolo a quello del Governo di presentare progetti di legge alla Camera. In altre parole, la garanzia sancita dal secondo paragrafo dell'articolo 90 del regolamento della Camera dei deputati in favore delle proposte d'iniziativa parlamentare, dev'essere estesa ai progetti del Governo, e non sarebbe conveniente che la Camera respingesse a mezzo della questione pregiudiziale un progetto di legge nel momento della sua presentazione. Perchè la Camera dichiari che non v'ha luogo a *deliberare*, è necessario siavi un oggetto in *deliberazione;* ora quando il Governo presenta un progetto di legge senza chiedere la dichiarazione d'urgenza, il rinvio agli uffici avviene di diritto, giusta l'art. 64 del regolamento del Senato e 31 di quello della Camera dei deputati; e in

(1) R. C. D., art. 90; R. S., art. 43.

Digitized by Google

tal caso nulla vi è in deliberazione se non v'ha questione principale pendente dinanzi alla Camera, onde apparirebbe illogico, anzi *incostituzionale* chiedere la questione pregiudiziale, la quale equivarrebbe alla distruzione pura e semplice del diritto d'iniziativa del governo. Ed ancora, nel caso in cui il Ministro sollecitasse la dichiarazione d'urgenza nel presentare il suo progetto, la questione pregiudiziale non potrebbe essere chiesta che sull'urgenza; sia essa o no pronunciata, nulla importa pel rinvio agli uffici, che è obbligatorio.

Nella seduta dell'8 maggio 1850, l'on. Baroche, Ministro dell'interno, presentò un progetto di legge per la modificazione della legge elettorale e dimandò la dichiarazione d'urgenza: vari deputati proposero la questione pregiudiziale, *non sull'urgenza, ma sul progetto di legge;* l'on. Bedeau, Vicepresidente, *pose ai voti* la questione pregiudiziale che venne respinta. Un mese dopo, nella seduta del 4 giugno 1850, l'on. presidente Dupin si dichiarò formalmente contrario a tale giurisprudenza. Essendosi presentato un progetto di legge relativo alle spese di rappresentanza del Presidente della Repubblica, si era domandata la *questione pregiudiziale:* il Presidente si rifiutò di metterla ai voti, constatando che avrebbe colpito il diritto di *iniziativa del Governo.*

1303. Il regolamento della Camera dei deputati non permette di domandare la questione pregiudiziale sulle proposte per le quali non sia chiesta l'urgenza, prima che sia presentata la relazione della Commissione d'iniziativa; ma dispone che l'urgenza possa essere domandata dall'autore della proposta *e da qualsiasi altro membro della Camera* (1).

Per conseguenza, chi vuole proporre la questione pregiudiziale sopra una proposta, può incominciare col dimandarne l'urgenza, qualora non la domandi l'autore stesso, e nel caso che la Camera pronunci l'urgenza, avrà diritto di proporre la questione pregiudiziale (2).

1304. Pronunciata la questione pregiudiziale su di una proposta, questa viene considerata come non avvenuta, ed è inserita nel resoconto soltanto se ne sia stata data lettura, senz'essere stampata nè distribuita. Lo stesso può accadere se sia pronunciata la questione pregiudiziale sull'urgenza domandata in favore della proposta: nell'Assemblea nazionale non ebbe alcun seguito una proposta d'iniziativa della quale era stata respinta l'urgenza a mezzo della questione pregiudiziale nel 20 dicembre 1875: essa venne rinviata agli archivi senza essere stampata.

(1) R. C. D. art. 69.
(2) C. D. 1 e 22 luglio 1876.

Digitized by Google

1305. La questione pregiudiziale può essere proposta e votata su di un emendamento (1), su di una interpellanza (2), sopra una petizione (3) e su di una domanda d'autorizzazione a procedere (4). Può ancora esser chiesta su di un emendamento inscritto all'ordine del giorno per la votazione a scrutinio pubblico (5). Finchè una questione principale non sia risoluta da una decisione della Camera, e finchè non è incominciata la prova su di essa, la questione pregiudiziale può essere sempre domandata. — Tuttavia nella seduta della Camera dei Pari del 28 febbraio 1816 venne deciso che la questione pregiudiziale non poteva essere domandata sopra un emendamento diretto alla *soppressione* di un articolo.

1306. Non sembra che possa chiedersi la pregiudiziale in materia d'ordine del giorno; invero sarebbe assurdo che la Camera decidesse non esservi luogo a deliberare sulla determinazione del proprio ordine del giorno. È sempre necessario determinare in fin di seduta almeno il giorno e l'ora della seduta successiva. Nella seduta 9 aprile 1851 l'Assemblea nazionale respinse a mezzo della pregiudiziale una mozione dell'onor. Sainte-Beuve, relativa all'ordine del giorno. Ma quella mozione avea più carattere di una mozione *d'aggiornamento* di quello che *d'ordine del giorno*. Infatti l'onorevole Sainte-Beuve domandava che l'Assemblea sospendesse le sedute per otto giorni. Invece nella seduta del 12 gennaio 1874, essendo stata domandata la pregiudiziale sull'inserzione all'ordine del giorno del progetto di legge relativo alla nomina dei sindaci, il presidente Buffet fece osservare che in tale materia la questione pregiudiziale non poteva essere ammessa.

1307. Nella seduta del 4 agosto 1851, l'Assemblea nazionale pronunciò la questione pregiudiziale *sui motivi di una relazione*, nelle seguenti circostanze. L'on. Schoelcher dava conto a nome del 13° ufficio delle operazioni elettorali del 27 luglio 1851 per la nomina d'un deputato — era stato eletto l'on. Vaisse — e dopo aver constatata la regolarità delle operazioni e la mancanza di qualsifosse protesta, il relatore concludeva:

La maggioranza dell'ufficio, considerando che la nuova elezione venne fatta su liste, nelle quali non sono inscritti tutti i cittadini del dipartimento del Nord, godenti dei diritti civili e politici (6), vi propone di annullare l'elezione dell'onorevole Vaisse.

(1) C. D. 11 ottobre 1831; 4 maggio 1842; A. N. 15 marzo 1849; 11 agosto 1849; 14 maggio 1850; 24 giugno 1850; 28 maggio 1851; C. L. 24 febbraio 1868; 5 marzo 1868.
(2) A. N. 20 gennaio 1874.
(3) C. D. 24 marzo 1838, 27 aprile 1844.
(4) C. D. 23 gennaio 1839; A. N. 17 marzo, 25 aprile 1849.
(5) C. D. 13 e 15 marzo 1847.
(6) In seguito all'applicazione della celebre legge del 31 maggio.

Digitized by Google

Venne chiesta la pregiudiziale e prima di metterla ai voti il presidente Dupin disse:

Se quanto si è pronunziato fosse stato detto in un discorso invece che in una relazione, avrei richiamato l'oratore all'ordine. Ma si tratta di una relazione, e siccome si espone un'opinione contraria alle leggi esistenti, viene domandata la pregiudiziale. Infatti, sembra che il relatore abbia rilevato con compiacenza la regolarità delle operazioni e la calma perfetta che presiedette alla elezione, per meglio criticare la legge. Ciò non può nè dev'essere sollevato dall'Assemblea: su di ciò e in questo significato venne chiesta la pregiudiziale.

La questione pregiudiziale venne infatti votata. Tale precedente è applicabile a tutte le relazioni, nelle quali l'Assemblea avesse a riconoscere un attentato contro le leggi esistenti.

1308. Pronunciata la pregiudiziale su di una questione, ne resta vietata la discussione (1); ma è controverso se *debba essere anche vietata la discussione della questione pregiudiziale.* Al Senato, il regolamento ha preveduta la difficoltà; la primitiva redazione proposta dalla Commissione del regolamento riproduceva gli antichi testi; nella seduta del 17 maggio 1876, su domanda dell'on. Hérold (2) ne venne pronunciato il rinvio alla Commissione, e nel 19 maggio 1876 il Senato, sulla relazione verbale dell'on. Corne, votò il testo vigente.

1309. Il regolamento della Camera dei deputati mantenne il silenzio sul diritto di discutere la questione pregiudiziale; importa dunque esaminare i precedenti.

Nella seduta del 4 novembre 1848, il presidente Marrast diede la parola all'on. Larabit, autore d'un emendamento sul quale si era chiesta la pregiudiziale: parecchi deputati avendo osservato che non si poteva discutere la pregiudiziale, il Presidente rispose che essa non permette di discutere la principale, *ma può essere discussa per istabilire se debba mettersi ai voti.*

Nella seduta del 15 marzo 1849, essendo stata chiesta la pregiudiziale

(1) C. D. 11 ottobre 1831; A. N. 11 agosto 1849; 24 giugno 1850; 28 maggio 1851.

(2) « Nelle antiche Assemblee, diceva l'on. Hérold, quando era proposta la pregiudiziale, si chiedeva se doveva esser messa ai voti senza discussione ovvero se poteva in qualche modo discutersi, almeno per istabilire se fosse il caso di non discuterle. Io credo che sia ora il caso di regolare una questione di tal natura perchè tutte le volte che in un'Assemblea si porrà la questione su di un affare definito, su di un caso speciale, il merito della questione sulla quale si chiederà la pregiudiziale si connetterà nella discussione di questa e bene spesso la passione o l'interesse del momento importerà la decisione in un modo piuttosto che nell'altro. Ora pertanto che siamo liberi da qualsiasi influenza, dobbiamo decidere in massima se sia da vietarsi ogni discussione sulla questione pregiudiziale, ovvero debba permettersi entro certi limiti ».

Digitized by Google

su di un emendamento dell'on. Duplan, questi montò alla tribuna per dare alcune spiegazioni; l'on. Maréchal l'interruppe dicendo:

Se v'ha una questione, su cui non possa intavolarsi discussione quella si è della domanda della pregiudiziale. Essa non può essere discussa da colui contro il quale è invocata. Dal momento che si è chiesta la pregiudiziale, dev'essere messa ai voti senza discussione, poichè ha appunto lo scopo di evitare ogni discussione.

L'on. Clément Thomas fece osservare che simile teoria permetteva di *soffocare qualunque discussione*. L'autore dell'emendamento non insistè per conservare la parola, onde il Presidente pose ai voti la pregiudiziale che venne approvata.

Nel 14 maggio 1850, essendo stata proposta la questione pregiudiziale su di un emendamento al bilancio, il relatore della Commissione venne ammesso a fare qualche osservazione.

Nel 12 marzo 1864 il Presidente del Corpo legislativo concedeva la parola all'on. Roque-Salvaza, dopo proposta la questione pregiudiziale su di un emendamento, facendogli però osservare che la concedeva *esclusivamente sulla pregiudiziale*. Simile giurisprudenza venne applicata dal Corpo legislativo nella seduta 24 febbraio 1868, all'Assemblea nazionale nel 20 aprile 1871, nel 20 gennaio e 2 giugno 1874, nel 21 gennaio 1878. Due precedenti contrari si verificarono nelle sedute del 30 maggio 1850 e 20 dicembre 1875.

Sembra pertanto preferibile l'opinione che ammette la possibilità di discutere la pregiudiziale; opinione la quale, oltre che raccogliere più numerosi precedenti, ha in proprio favore serie ragioni di diritto. Quante volte il regolamento ha voluto vietare una discussione, l'ha fatto *in modo esplicito;* non si possono estendere quindi, per *via d'interpretazione*, i casi eccepiti. In certi casi la discussione della pregiudiziale ha i suoi inconvenienti; ma il Presidente, che può richiamare alla questione l'oratore che se ne allontani, può sempre evitarli: e d'altro canto non sono minori gli inconvenienti che possono derivare dal rifiuto della parola sulla questione pregiudiziale, esponendo per tal modo l'Assemblea a votare di sorpresa senza gli schiarimenti necessari.

1310. I regolamenti ed i precedenti hanno determinato le conseguenze della questione pregiudiziale, ma non ne definirono il carattere. Sembra che la questione pregiudiziale abbia per iscopo di far respingere la questione principale *con un voto di biasimo*, che implichi la dichiarazione di non farsi luogo a deliberare su di una mozione perchè contraria all'ordine pubblico od almeno perchè intempestiva od inutile. Però simile apprezzamento d'un mero interesse teorico, è contestato. Nella seduta del Senato del 20 febbraio 1866, venne affermato il carattere di biasimo inerente

Digitized by Google

alla questione pregiudiziale, nella quale si volle anche ravvisare un mezzo *disciplinare* onde manifestare in modo più accentuato e severo la ripugnanza dell'Assemblea per qualche proposta. Tale teoria venne però anche molto combattuta.

Nella seduta della Camera dei deputati del 21 gennaio 1878, l'onorevole Langlois avvertì giustamente che la questione pregiudiziale *implica sempre un'espressione sdegnosa*. In vista di tale carattere, la questione pregiudiziale è un grave espediente per la Camera; non deve quindi essere pronunciata leggermente e per oggetti la cui discussione non produca seri inconvenienti. Nella seduta del 16 marzo 1837; l'onorevole presidente Dupin avvertiva che l'abuso della questione pregiudiziale sarebbe un mezzo indiretto onde menomare la libertà e la indipendenza delle discussioni. « Per dire, che *non v'ha luogo a deliberare* è necessaria un'estrema evidenza; bisogna che vi sia quasi una *generale protesta* contro una proposta, in vista del suo carattere contrario alle leggi fondamentali ed all'ordine pubblico ».

CAPITOLO XI.

DEL NUMERO LEGALE (QUORUM)

§ 1. — *Preliminari storici.*

1311. S'intende per *quorum* il numero dei membri il cui concorso attivo o passivo è necessario per la validità delle votazioni di un'Assemblea. La frase viene dall'Inghilterra, ma noi la intendiamo in significato più ristretto di quello che il Parlamento inglese (1). Infatti la Camera dei Comuni può deliberare quando sieno presenti 40 deputati, e può discutere le petizioni con *venti* membri soltanto (2). Alla Camera dei lordi basta la

(1) La parola *quorum* deriva dall'abitudine conservata in Inghilterra, come nella Curia romana, di chiamare certi atti del Governo dai nomi degli atti legislativi che li regolano, o dalle formule loro proprie. È verosimile che un tal nome dato al numero di membri sufficiente a costituire le Camere, derivi da qualche formula relativa che incominciava con quella parola (Th. Jefferson, *Manuel de droit parlementaire*, p. 23).

(2) Vedi Erskine May, parte I di questo volume, p. 191. Nella sua relazione sugli *usi del Parlamento inglese*, l'on. Maurel-Dupeyré faceva notare che la Camera dei Comuni non avrebbe potuto accogliere sui suoi banchi più di 200 membri.

Digitized by Google

presenza di *tre* membri per la validità di una deliberazione (1). Da una simile esagerata tolleranza consegue che il numero dei membri che prendono parte alle votazioni è talvolta assai esiguo (2).

1312. In Francia il *quorum* non fu sempre così elevato come attualmente. Sotto la prima Costituente che contava **1145** membri, il *quorum* era di **200** membri, o piuttosto il regolamento richiedeva che almeno **200** membri fossero *presenti* all'apertura della seduta. La Costituzione del **14** settembre **1791** stabilì la stessa norma (3): il Corpo legislativo aveva allora **745** membri. Non sembra che alcun *quorum* sia stato stabilito dalla Convenzione; il regolamento di quest'Assemblea si limita a disporre che se in fine di seduta sieno *presenti* meno di **200** membri ognuno avrà il diritto di chiedere l'appello nominale.

1313. A termini della Costituzione dell'anno III, il Consiglio degli Anziani composto di **250** membri non poteva deliberare, se non erano presenti almeno **126** membri, e pel Consiglio dei Cinquecento era necessaria la *presenza* di 200 membri (4).

1314. Nell'anno VIII il *quorum* del Senato, del Corpo legislativo e del Tribunato fu portato uniformemente a *due terzi*, in virtù del principio proclamato in via generale dalla Costituzione: « Un corpo costituito non può prendere alcuna deliberazione, se non sieno *presenti* alla seduta i due terzi almeno dei suoi componenti » (5).

1315. L'articolo **16** della Carta del **1814**, mantenuto senza modificazione dalla Carta del **1830** disponeva che la legge doveva essere votata dalla *maggioranza* di ciascuna Camera. Era dubbio se con tale disposizione

(1) Vedi ERSKINE MAY, loc. cit.

(2) In una relazione presentata nel 2 dicembre 1874 alla Camera dei rappresentanti del Belgio, l'on. Pirmez diede la statistica delle votazioni per divisione (scrutini pubblici con appello nominale) che ebbero luogo alla Camera dei Comuni durante la sessione 1872. Ora, su 227 votazioni per divisione:

meno di 40	membri presero	parte	a 2	votazioni
da 40 a 50	»	»	a 11	»
da 50 a 100	»	»	a 25	»
da 100 a 200	»	»	a 96	»
da 200 a 300	»	»	a 69	»
da 300 a 400	»	»	a 25	»
da 400 a 500	»	»	a 20	»
più di 500	»	»	a 2	»

(3) Tit. III, cap. III, sez. 2, art. 7.

(4) C. 5 fruttidoro anno III, art. 75 e 85.

(5) C. 22 frimaio anno VIII, art. 90.

Digitized by Google

si richiedesse la maggioranza assoluta di tutti i membri componenti l'Assemblea, o soltanto una maggioranza particolare, da determinarsi dalla Camera. Secondo l'articolo 5 del regolamento della Camera dei Pari: « All'ora indicata, *se sia presente almeno il terzo* dei Pari, il Presidente dichiara aperta la seduta ». Dunque bastava la presenza *del terzo dei membri* per la validità di tutte le operazioni della Camera. Nel 1833 l'articolo 6 venne sostituito da un articolo 48 così concepito: « La Camera non può prendere alcuna deliberazione nè procedere ad una elezione, se non sia *presente il terzo* dei Pari aventi voto deliberativo ».

Il regolamento della Camera dei deputati decretato nel 25 giugno 1814, all'articolo 35, richiedeva la *presenza della maggioranza.* Vari tentativi vennero fatti per abbassare il *quorum* della Camera dei deputati. Nel 1817 l'on. De Serre propose di ammettere come sufficiente il numero di 60 *membri presenti*, ma la sua proposta venne respinta.

Nell'11 febbraio 1833 l'on. Parant domandò che fosse ritenuta sufficiente per la validità delle votazioni la presenza del *terzo* dei deputati; tale proposta venne respinta a mezzo della questione pregiudiziale, come contraria allo spirito della Carta.

1316. L'Assemblea nazionale del 1848 stabilì che fosse necessaria per la validità delle sue votazioni la presenza di 500 membri su 900. L'articolo 40 della Costituzione del 4 novembre 1848 richiese per la Legislativa *la metà più uno dei membri*, aggiungendo che l'Assemblea poteva aumentare il *quorum*, non diminuirlo. In conseguenza, la Legislativa che era composta di 750 membri, coll'articolo 59 del suo regolamento stabilì che fosse necessaria la *presenza dei* 376 *membri* per la validità delle votazioni; ed aggiunse che la Presidenza avrebbe constatato il numero dei presenti e nel caso in cui essa non fosse unanime, sarebbesi proceduto allo scrutinio pubblico.

1317. L'articolo 55 del decreto 22 marzo 1852 stabilì che per la validità delle votazioni del Corpo legislativo era necessaria la *presenza* della *maggioranza* dei deputati; esso però non incaricava la Presidenza della constatazione. Gli articoli 69 e 70 del regolamento approvato dal Corpo legislativo nel 2 febbraio 1870 nulla innovarono sul *quorum* nè sul modo di constatarlo; essi disponevano:

Le decisioni del Corpo legislativo sono valide soltanto *quando abbia preso parte alla votazione la maggioranza assoluta dei deputati.* Se il numero dei *votanti* non raggiunga la maggioranza assoluta dei deputati, il Presidente dichiara nulla la votazione e ordina che vi si proceda di bel nuovo. In tal caso, il Corpo legislativo può decidere che il voto abbia luogo per appello nominale.

Digitized by Google

1318. Il *quorum* dell'Assemblea del 1871 fu dapprima eguale a quello della Legislativa, il cui regolamento era stato richiamato in vigore; ma ridotto a 738 il numero dei membri dell'Assemblea, in seguito alle cessioni di territorio fatte alla Germania, il *quorum* venne abbassato alla cifra di 370 *membri presenti*, in virtù della risoluzione del 10 dicembre 1871.

§ 2. — *Della determinazione del* quorum.

1319. Il Senato che conta 300 membri, al § 1° dell'articolo 60 del suo regolamento richiede la presenza di 151 membri.

1320. La Camera dei deputati conta 533 membri, e il § 1° dell'articolo 95 del suo regolamento richiede la presenza di 267 deputati.

1321. Il *quorum* è fissato invariabilmente dal regolamento, e non si può ridurlo proporzionalmente al numero delle vacanze che possono esistere nella Camera. Il regolamento della Camera dei deputati della Monarchia di luglio non fissava la *cifra del* quorum, ma si limitava a richiedere la presenza della *maggioranza* dei deputati.

Per conseguenza, la giurisprudenza aveva ammesso che si potesse stabilire la maggioranza dal numero dei membri aventi voto deliberativo, cioè dedurre il numero dei seggi vacanti, dei deputati aggiornati e di quelli che non avevano ancora prestato giuramento. Invece la Legislativa decise, il 4 giugno 1849, che la presenza della metà più uno dei membri dell'Assemblea doveva intendersi per *la metà più uno del numero legale dei rappresentanti*, senza tener conto dei seggi vacanti.

Nell'Assemblea che succedette al secondo impero, una votazione seguìta nel 22 giugno 1871 per la nomina di due membri della Commissione delle grazie diede la cifra di 332 votanti. Dopo annunziato tale risultato, il presidente Grévy fece all'Assemblea le seguenti osservazioni:

> Se l'Assemblea applica puramente e semplicemente l'art. 59 del regolamento, la votazione è nulla . . . . .; ma esso era fatto per una Camera di 750 membri ed esigevasi per la validità delle votazioni la maggioranza assoluta del numero dei componenti l'Assemblea, cioè 376. Ora, il numero reale dei membri che compongono la nostra Camera è ridotto a 626; la maggioranza assoluta, cioè la metà più uno di 626 è 314 . . . . Se voi applicate la regola generale, che prevalse nelle Assemblee deliberanti, la cifra di 332, che rappresenta il numero totale degli odierni votanti, sarebbe sufficiente a formare la maggioranza assoluta.

In seguito a varie osservazioni degli onor. Bethmont, Baragnon e Baze, i due candidati, dell'elezione dei quali trattavasi, dichiararono di ritirarsi e l'onor. Presidente impegnò l'Assemblea a riservare la questione pel caso in cui una soluzione sarebbe stata necessaria. Due giorni dopo,

Digitized by Google

nel 24 giugno 1871, l'on. de La Rochejaquelin propose che per la validità delle votazioni si ritenesse necessaria la maggioranza assoluta dei membri componenti l'Assemblea, dimostrando, che per *calcolare il* quorum *dovevasi tener conto delle diminuzioni di numero avvenute nell'Assemblea in seguito a morte o dimissioni.* La Commissione respinse tale opinione (1) e sostituì alla proposta primitiva un testo nel quale il *quorum* veniva fissato in modo invariabile sul numero legale dei membri componenti l'Assemblea, cioè a 370, maggioranza assoluta di 738. L'Assemblea approvò le conclusioni della sua Commissione nella seduta del 19 dicembre 1871. Così si può dire che dal 1849 il *quorum* venne sempre calcolato sul numero legale dei deputati, nessuna deduzione fatta pei seggi vacanti.

§ 3. — *Della constatazione del* quorum.

1322. Il modo di constatare il *quorum* e le conseguenze della mancanza di esso sono determinate negli stessi termini dai regolamenti delle due Camere che dispongono:

La Presidenza constata il numero dei membri presenti. Se non è unanime, viene proceduto allo scrutinio pubblico alla tribuna. Nel caso che la votazione sia impossibile per la mancanza della maggioranza assoluta del numero legale dei membri della Camera, viene inscritto all'ordine del giorno della seduta successiva un secondo scrutinio sull'oggetto medesimo, e in questo la votazione è valida a maggioranza relativa, qualunque sia il numero dei votanti (2).

Il secondo scrutinio ha sempre luogo nella forma medesima del primo.

1323. Abbiamo veduto come dal 1789 in poi tutti i regolamenti, tranne quello del Corpo legislativo del secondo Impero, abbiano fissato il *quorum*

(1) Nella relazione fatta a nome di quella Commissione l'on. Corne dimostrò chiaramente gli inconvenienti d'un *quorum variabile.*

« La cifra accidentale e variabile dei membri dell'Assemblea presenti e convalidati al momento della votazione, è *una base assolutamente difettosa.* Da una parte simil modo di fissare il *quorum* tende a restringere oltremodo la cifra dalla quale dipendono le risoluzioni dell'Assemblea; e l'*autorità morale delle leggi viene diminuita se il numero di coloro dai quali esse emanano implica una rappresentanza incompleta, una espressione insufficiente della volontà del paese:* d'altro canto qual certezza assoluta potrebbe aversi al momento di una votazione, del numero reale dei membri che *fanno parte dell'Assemblea?* Di un corpo parlamentare che è composto da un numero ragguardevole di membri, una gran parte è sempre assente, per elezioni parziali, per motivi di salute, per congedi, per missioni diplomatiche, ecc. Questi assenti possono essere disseminati in Francia, in Algeria, nelle nostre colonie dei due mondi, presso le potenze straniere. Chi potrebbe affermare senza temerità che tutti sono vivi nel momento della votazione dell'Assemblea? » (Estratto della relazione dell'on. Corne, 1° agosto 1871).

(2) R. S., art. 60; R. C. D., art. 95.

Digitized by Google

sulla base della *presenza* e non su quella della partecipazione al voto; quando il regolamento del Corpo legislativo volle modificare tale stato di cose, lo fece espressamente. Tuttavia, nell'Assemblea nazionale del 1871, si fece spesso la questione se la *presenza materiale* della maggioranza nella sala delle sedute sia sufficiente alla validità d'un voto, oppure se sia necessario che la maggioranza *vi prenda parte*. La giurisprudenza della Camera dei deputati in proposito è oggidì stabilita da un memorabile precedente.

1384. La questione era stata discussa senza essere decisa nelle sedute 22 giugno 1871, 14 e 7 giugno 1872, e 26 marzo 1874. Nella seduta della Camera dei deputati dell'11 giugno 1878 aveva avuto luogo uno scrutinio pubblico sulle conclusioni di una relazione elettorale. In seguito all'astensione evidente e calcolata di vari deputati di destra il numero dei votanti fu soltanto di 264. Dopo annunciato l'esito dello scrutinio, il presidente Grévy aggiunse:

La Presidenza è d'avviso unanime che la votazione sia valida; ma, in omaggio al diritto di tutti; prima di proclamarne la validità, io concederò la parola a coloro che credano doverla contestare.

Domandò la parola l'on. Cazeaux, il quale, data lettura dell'articolo 95 del regolamento, domandò come si potesse dire legalmente che vi erano 267 deputati presenti, mentre l'urna non lo aveva constatato. Il Presidente lesse a sua volta i due primi paragrafi dell'articolo 95, invitò la Camera a ponderarne esattamente le espressioni e aggiunse:

Una prima regola è stabilita; *la necessità di un certo numero di membri presenti. Una Camera può sussistere soltanto colla presenza della maggioranza;* assente la maggioranza, non v'ha più Camera; dunque la prima regola è la presenza della maggioranza dei membri della Camera. Il regolamento non dice che la maggioranza debba sempre partecipare *alla votazione* . . . Passiamo alla seconda regola. *In qual modo si farà la constatazione del numero dei presenti?* L'on. Cazeaux dice: a mezzo dello scrutinio; ma dimentica il testo stesso dell'articolo che ho testè letto, il quale dice che tale constatazione si farà regolarmente dalla Presidenza (1) . . . .

Ho dimostrato anzitutto che alla validità della votazione è necessaria soltanto la presenza della maggioranza. L'art. 95 non chiede di più; *non richiede affatto che partecipi al voto la maggioranza della Camera, ma soltanto che essa sia presente.*

Ho dimostrato anche che, incaricata di constatare il numero dei membri presenti, è la Presidenza. *Se essa sia unanime, la constatazione è inappellabile;* se vi è disaccordo, si ricorre allo scrutinio pubblico. Questo mette d'accordo i membri della Presidenza e constata che essa non ha potuto decidere all'unanimità... Tale è il regolamento, il suo testo, il suo spirito. L'applicazione fu sempre conforme a simile interpretazione... Osservate quanto accade ogni giorno. Le votazioni si fanno ordinariamente per alzata e seduta o per alzata di mani. Prima

(1) La stessa dottrina venne sostenuta alla tribuna dell'Assemblea nazionale dall'on. Alberto Desjardins nella seduta del 22 giugno 1871.

Digitized by Google

di procedere alla votazione, la Presidenza constata se vi sieno 267 membri presenti alla Camera. Dopo tale constatazione si consulta la Camera e *qualunque sia il numero dei votanti*, la votazione è valida (1). Nulla monta se i 267 membri che stanno sui banchi della Camera non intendano di prender parte alla votazione; la Camera non è perciò meno in numero legale e le sue operazioni sono regolari e valide. In fatto e nel caso concreto, la Presidenza ha constatato il numero dei membri presenti ed all'unanimità ha riconosciuto che vi erano più di 267 deputati alla Camera. . . Ecco le ragioni che l'hanno indotta a pensare che la votazione è valida ed a proclamarla.

A ribattere tale precisa e logica argomentazione, l'on. Cazeaux invocò l'ultima parte dell'articolo 95, che prevede il caso della impossibilità di votare per difetto di *quorum*, quando la Presidenza non sia unanime e dopo uno scrutinio pubblico alla tribuna. Il Presidente fece notare come il caso fosse assolutamente diverso da quello che occupava la Camera. Tuttavia, siccome la questione era importante, il Presidente offrì di farla risolvere dalla Camera, sebbene non si usi porre ai voti l'interpretazione del regolamento. Tutti però erano convinti e non si fece alcuna domanda di votazione; lo scrutinio fu riconosciuto valido ed il Presidente ne proclamò il risultato. Resta pertanto stabilito che *la presenza, e non la partecipazione al voto, di 267 deputati è necessaria alla validità delle votazioni della Camera.*

1325. La stessa giurisprudenza non potè essere adottata dal Senato perchè si ritenne che la relazione della Commissione del regolamento avesse in precedenza decisa la questione. Nella seduta del 3 agosto 1876, il presidente d'Audiffret-Pasquier dichiarò nullo uno scrutinio nel quale si erano riscontrati, in seguito a manifeste astensioni, soltanto 124 votanti. L'onorevole Hérold reclamò contro la nullità; ma il Presidente gli oppose il commento dell'onor. Corne, nella sua relazione sul progetto di regolamento, il quale scriveva:

V'ha un mezzo onde raffrenare e scoraggiare coloro che dalla foga della lotta potrebbero essere tratti a paralizzare l'azione legislativa a mezzo di calcolate

(1) In sui primordi del regime parlamentare, nella seduta della Camera dei deputati 1° marzo 1807, il presidente De Serre mantenne una votazione per alzata e seduta, la cui validità era impugnata dai membri della destra, dopo che se ne erano astenuti. Il presidente De Serre si limitò a rispondere ai reclamanti: « Il numero dei membri presenti venne riconosciuto sufficiente. Manterrò pertanto la deliberazione della Camera e richiamerò all'ordine chi se ne allontanerà ».

Nella seduta dell'Assemblea nazionale 26 marzo 1874 il presidente Buffet diceva:

« Il *quorum* di 370 membri richiesto dal regolamento è determinato, *non dal numero di coloro che prendono parte alla votazione, ma da quello dei presenti.* Il regolamento esige la presenza di 370 membri almeno e nelle votazioni che si fanno per alzata e seduta, dal momento che la presenza del *quorum* è constatata, anche se *deliberatamente la metà dell'Assemblea non partecipasse al voto, questo non sarebbe perciò meno valido;* ciò accade quotidianamente ».

Digitized by Google

astensioni; e consiste in un secondo giro di scrutinio portato all'ordine del giorno della seduta successiva, secondo scrutinio, nel quale la votazione sarà valida, qualunque siasi il numero dei votanti. Io chieggo al collega, se è possibile conservare un dubbio sulla portata dell'articolo e se l'interpretazione che gli ha data il Presidente può essere contestata.

L'on. Hérold non insistè e la votazione venne annullata.

1326. Nella seduta del 22 febbraio 1879, il Senato, passando all'ordine del giorno sulla domanda d'annullamento d'una votazione nella quale il *quorum* non si era raggiunto, si ravvicinò implicitamente alla giurisprudenza della Camera dei deputati. Nella seduta precedente aveva avuto luogo una votazione a scrutinio pubblico. I Segretari non erano proceduti alla verificazione e lo spoglio da essi operato avea dato per risultato: votanti 162, maggioranza assoluta 82; favorevoli 159, contrari 3. La Presidenza non aveva creduto di dover procedere alla verifica perchè non sembrava che potesse insorgere alcuna difficoltà seria. Si era infatti, come accade tutte le volte che è ordinata una verifica, di fronte ad un numero presso a poco eguale di schede bianche e di schede azzurre. Ma la verificazione fatta fuori di seduta per la pubblicazione delle liste dei votanti diede per risultato: votanti 145, favorevoli 144, contrari 1. Ora essendo al Senato il *quorum* fissato a 151 membri, il barone di Lareinty ne concluse che la votazione era nulla e ne chiese l'annullamento all'apertura della seduta del 22 febbraio. L'on. Eugenio Pelletan, riprendendo la tesi che aveva già trionfato alla Camera dei deputati, ne sostenne la validità, osservando come il regolamento richiedesse soltanto la presenza della metà più uno dei senatori al momento del voto, presenza constatata nel caso dalla Presidenza, il giudizio della quale non poteva revocarsi in dubbio o contrastarsi. Notava poi che l'astensione non poteva esser prova di assenza, sibbene una forma negativa di voto. Il regolamento, richiedendo la presenza della metà più uno dei membri dell'Assemblea, volle soltanto evitare le sorprese; lo scopo è ottenuto ad onta delle astensioni; onde la votazione deve considerarsi come acquisita.

L'on. Buffet si pronunciò per la validità della votazione, ma non già per l'interpretazione dell'articolo relativo al *quorum* esposta dall'onorevole Pelletan: anzi insistè pel mantenimento della giurisprudenza del Senato, dichiarando che un voto proclamato in seduta non poteva essere infirmato da una operazione fatta fuori della seduta senza il concorso dei segretari del Senato. Sostenne che se si fosse trattato di una votazione per alzata e seduta, la decisione, se il Senato si fosse o no trovato in numero, sarebbe spettata alla Presidenza, ma che nel caso d'una votazione a scrutinio il numero dei presenti è constatato da quello dei votanti, e che quindi non raggiunto il *quorum* nello scrutinio in seguito alle astensioni, la votazione è nulla, sebbene l'Assemblea trovisi manifestamente in numero legale.

Digitized by Google

Richiamava poi l'attenzione del Senato sulla questione se una votazione proclamata in seduta pubblica senza reclami possa infirmarsi in ordine ad una ulteriore verifica fatta fuori di seduta e senza il concorso dei segretari, notandone le conseguenze, e dichiarando che riteneva appunto che si sarebbe dovuto annullare la votazione se la verifica che aveva dato per risultato 145 votanti fosse stata fatta prima della proclamazione della votazione e coll'intervento dei Segretari del Senato. Il Senato passò all'ordine del giorno sull'incidente senza pronunciarsi; la domanda dell'on. Lareinty venne così respinta e ritenuta valida la votazione.

1327. Il regolamento attribuì alla sola Presidenza il diritto di constatare il numero dei membri presenti: non potrebbesi quindi ammettere una domanda di appello nominale per tale constatazione (1).

§ 4. — *Dei casi nei quali il* quorum *è necessario.*

1328. Il *quorum* è necessario per votare, non per discutere. Tale principio costante venne formalmente stabilito nelle sedute della Camera dei deputati del 9 agosto e 18 novembre 1876, 1° marzo e 10 giugno 1878 (2). La questione era dubbia nella Camera dei rappresentanti del Belgio, il regolamento della quale prescriveva al Presidente di fare in ogni seduta l'appello nominale un quarto d'ora dopo d'essere salito al seggio. Nel 1874 la Camera belga decise di abrogare quella strana disposizione. La Commissione nominata, nella relazione presentata il 2 dicembre dall'on. Pirmez, stabiliva nettamente il principio che il *quorum* non è richiesto per le discussioni. « La deliberazione non si confonde con la risoluzione, sebbene la Camera non possa deliberare senza la presenza della maggioranza dei suoi membri; nulla però vieta che in tale condizione possa discutere i progetti sui quali dovrà poscia pronunciarsi. Infatti quando si divide in sezioni, *quando incarica una Commissione od una Sezione di studiare un progetto di legge, essa discute senza che sia presente la maggioranza* ».

1329. Venne sempre riconosciuto che non è necessario che la Camera si trovi in numero, per fissare l'ordine del giorno della seduta pubblica (3). Questa giurisprudenza invariabile si fonda su due motivi: 1° la necessità

(1) A. N. 28 marzo 1874; C. D. 17 novembre 1876.

(2) In questa seduta del 10 giugno 1878, dopo uno scrutinio annullato per difetto di *quorum*, la Camera aprì immediatamente la discussione su di una relazione elettorale. Nel 1° marzo 1878 l'on. Lenglé, depose una proposta regolamentare per la quale il *quorum* doveva essere obbligatorio anche per le deliberazioni.

(3) A. N. 3 gennaio 1872; 18 marzo 1873; 26 giugno 1875; 9 dicembre 1875; C. D. 1° marzo 1878.

Digitized by Google

assoluta di regolare in fine di seduta l'ordine del giorno della seduta successiva, non foss'altro per stabilire il *giorno* della riunione della Camera; 2° il carattere provvisorio di qualsiasi fissazione d'ordine del giorno: infatti se, alla fine d'una seduta, la minoranza ottenesse l'inserzione all'ordine del giorno d'un progetto che la maggioranza non volesse discutere subito, la maggioranza può all'indomani ritirare il progetto dall'ordine del giorno.

1330. Le ragioni stesse non militano in favore dell'ordine del giorno degli uffici, i quali, a termini del regolamento, sono tenuti a conformarsi agli ordini del giorno stabiliti dall'Assemblea. Così non soltanto la Camera ha deciso in precedenza che tre soli giorni della settimana sieno destinati alle riunioni degli uffici, ma ancora si usa costantemente di non mettere all'ordine del giorno degli uffici un progetto importante, quando la Camera non sia in numero (1).

1331. Dagli esposti principii risulta che uno scrutinio pubblico aperto sulla fissazione d'un ordine del giorno della *seduta pubblica*, non potrebbe essere annullato per mancanza di *quorum*. Tuttavia, nella seduta del 18 dicembre 1874, dopo due prove dubbie, venne annullato uno scrutinio pubblico relativo alla determinazione dell'ordine del giorno della seduta pubblica, perchè il numero dei votanti non aveva raggiunto il *quorum* regolamentare. Ma simile fatto non può creare un precedente: la giurisprudenza non dipende dal modo di votazione; poichè il *quorum* non è necessario nelle votazioni per alzata e seduta per regolare l'ordine del giorno, nè può diventare necessario quando quel modo di votazione venga sostituito dallo scrutinio pubblico.

1332. Le questioni relative alla chiusura non possono essere assimilate a quelle d'ordine del giorno; esse si riferiscono al merito della discussione impegnata e possono avere grandissima influenza sull'esito definitivo della deliberazione; nè potrebbero poi essere risolute quando la Camera non si trovasse in numero (2).

1333. Il *quorum* può essere necessario per certe misure d'ordine interno. In seguito ad uno scrutinio pubblico alla tribuna annullato per difetto di *quorum*, non sarebbe regolare che venisse ordinata l'inserzione nel « Journal officiel » dei nomi dei membri che non avessero partecipato alla

(1) Nella seduta del 24 gennaio 1849, venne annullato per difetto di *quorum* uno scrutinio segreto relativo all'apposizione all'ordine del giorno degli uffici, della nomina della Commissione del bilancio.

(2) C. D. 1° marzo e 10 giugno 1878.

Digitized by Google

votazione. Una decisione simile era stata presa nella seduta della Camera dei deputati del 1° marzo 1878, perchè i deputati che avevano formulata la domanda d'inserzione avevano assimilata la questione ad una semplice questione d'ordine del giorno; ma venne riconosciuto poscia che l'analogia non poteva sussistere, e nella seduta del 4 marzo il presidente Grévy, essendo stata chiesta la pubblicazione di uno scrutinio nullo, pur riconoscendo alla Camera il diritto di ordinarla, osservava che per far ciò, essa doveva essere in numero, a meno di una formale deliberazione della Camera stessa.

La Camera riconobbe giuste le osservazioni del Presidente. Essendosi allora chiesto l'appello nominale, il Presidente ebbe occasione di stabilire il principio che è *necessario il* quorum *anche per ordinare l'appello nominale.*

Il presidente Gambetta, nelle sedute della Camera dei deputati del 30 e 31 luglio 1879, confermò i suesposti principii; ed in seguito ad un'osservazione dell'on. Cantagrel, il quale sosteneva che l'art. 83 del regolamento (a termini del quale i nomi dei membri che hanno chiesto lo scrutinio e quelli dei votanti devono essere inseriti nel « Journal officiel »), impone alla Presidenza l'obbligo di pubblicare i nomi di coloro che hanno preso parte ad uno scrutinio nullo, richiamava un precedente che giustificava la regolarità della procedura seguìta dalla Presidenza. Ricordava infatti come l'on. Cantagrel, già nel 21 maggio 1878, avesse presentata alla Camera una proposta, colla quale domandava una modificazione dell'articolo 95 nel senso che « in caso di nullità d'uno scrutinio per insufficienza di numero venisse inscritto all'ordine del giorno della seduta successiva un secondo scrutinio sullo stesso argomento, e in questo la votazione fosse valida a maggioranza relativa, qualunque fosse il numero dei votanti; e che tutti gli scrutinii pubblici, compresi quelli alla tribuna o per appello nominale, nel caso di nullità per insufficienza di numero, venissero spogliati, e inseriti i nomi dei votanti nel « Journal officiel » e come la proposta fosse stata dalla Camera respinta, ciò che provava che al regolamento non poteva darsi la pretesa interpretazione ».

Approvando il processo verbale, la Camera implicitamente confermò tale giurisprudenza.

1334. Alla Camera dei deputati della Monarchia di luglio era ammesso che il *quorum* non fosse necessario per deliberare sulla presa in considerazione d'una proposta d'iniziativa parlamentare (1). Questa giurisprudenza è da gran tempo abbandonata; in diritto, il *quorum* è sempre richiesto per

(1) C. D. 14 gennaio 1832; 14 febbraio 1846.

Digitized by Google

votare la presa in considerazione; in fatto, la Camera vota spesse volte sulle conclusioni delle Commissioni d'iniziativa senza essere in numero, quando propongono la presa in considerazione e non sorgano contestazioni. Basta però che un deputato reclami l'applicazione del regolamento, perchè il Presidente aggiorni la votazione.

CAPITOLO XII.

DELLE VOTAZIONI

§ 1. — *Della divisione.*

1335. Il voto d'un'Assemblea dev'essere indipendente e sincero; non è ammissibile che una risoluzione venga carpita profittando delle incertezze che avvolgono le questioni complesse; sarebbe contrario al pubblico interesse che si potesse forzare il voto del Parlamento, presentandogli come indissolubilmente connessi i paragrafi d'un articolo o le varie parti di un paragrafo, il cui complesso ripugni alla maggioranza; sarebbe contrario all'equità che l'approvazione di ciò che si riconosce giusto avesse ad implicare anche l'approvazione di ciò che si condanna.

Il regolamento della prima Costituente stabiliva: « Ogni deputato avrà il diritto di chiedere che la questione sia divisa, *quando il suo tenore lo esiga* » (1). Mantenuto nei regolamenti delle Assemblee successive, il principio del voto per divisione scomparve in una alle libertà parlamentari, nell'anno VIII. Esso venne ristabilito sotto la Ristorazione, non dal regolamento, ma dalla giurisprudenza; nel 1830 la Camera dei deputati lo inscrisse di bel nuovo nel suo regolamento, del quale costituì l'articolo 31. Dal 1852 al 1870 i decreti che sanzionarono il regolamento del Corpo legislativo soppressero il diritto di richiedere la divisione, che venne ristabilito poscia dall'articolo 66 del regolamento 2 febbraio 1870.

1336. Attualmente l'articolo 63 del regolamento del Senato e l'articolo 93 del regolamento della Camera dei deputati, dispongono: « Nelle questioni complesse, la divisione è di diritto quando venga richiesta ». Per

(1) In Inghilterra la Camera dei Comuni e quella dei Lordi possono sempre ordinare la divisione delle questioni complesse, ma non basta che la divisione venga dimandata da un solo membro, perchè essa sia di diritto; tuttavia ogni membro può far scindere le questioni a mezzo di emendamenti. Vedi ERSKINE MAY, Parte I di questo volume, pag. 254.

Digitized by Google

conseguenza, il Presidente non ha da consultare la Camera sulla divisibilità di una questione (1); una volta richiesta, egli sottopone distintamente al voto della Camera le questioni separate.

1337. Tuttavia si dànno casi nei quali la divisione riesce *materialmente* impossibile, e spetta allora al Presidente il dichiararlo. Così nella seduta del 28 gennaio 1875, l'Assemblea nazionale doveva votare sull'articolo 1° di un emendamento dell'on. Laboulaye, così concepito: « Il Governo della Repubblica si compone di due Camere e d'un Presidente ». Un deputato che intendeva dovesse l'Assemblea affermare la Repubblica, ma non accettava il sistema delle due Camere, domandò il voto per divisione. Per dargli soddisfazione avrebbesi dovuto mettere ai voti anzitutto la frase: « Il Governo della Repubblica », frase isolata e vuota di senso. Il presidente Buffet fece notare che siffatta divisione non era possibile, perchè non si poteva separare il soggetto d'una frase dal verbo e dall'attributo. La divisione non venne effettuata (2).

Nel caso di più domande di divisione concorrenti, si procede dapprima alla divisione più larga, vale a dire a quella che sottopone al voto della Camera la redazione più ristretta (3).

1338. Gli emendamenti soggetti alla presa in considerazione, per solito, non si dividono; tuttavia non v'ha ostacolo regolamentare a che la divisione avvenga, qualora sia domandata (4).

1339. Una domanda di divisione può essere ammessa anche quando equivalga a soppressione. Nella seduta del 24 gennaio 1878 era sottoposto al voto della Camera un articolo così concepito: « I delitti di oltraggio al buon costume e di diffamazione verso i privati *per fatti estranei alla politica*, sono eccettuati dal beneficio della presente legge ». L'on. Rouher dimandò che la Camera fosse chiamata a statuire separatamente sulle parole

(1) A. N. 28 giugno 1848.

(2) L'on. Baze diceva a ragione, nella seduta del 12 maggio 1848: « Il regolamento stabilisce che la divisione sia di diritto in ogni questione complessa; locchè devesi intendere nel senso; *ogni qualvolta sia possibile:* ma fuor di dubbio quando nella proposta v'ha un'unica idea, essa non può essere divisa. Ora la proposta di cui si chiede la divisione è: che sia nominata una Commissione di 36 membri, 18 dei quali eletti dall'Assemblea, gli altri 18 dagli uffici. Colla divisione si darebbero due termini alla proposta; il primo, che sia nominata una Commissione di 18 membri dall'Assemblea, l'altro che ne sia nominata un'altra di 18 membri dagli uffici: ciò che è diametralmente opposto coll'idea che inspirò la proposta. La proposta è dunque indivisibile ».

(3) S. 28 febbraio 1878.

(4) A. N. 10 e 17 marzo 1874.

Digitized by Google

« per fatti estranei alla politica ». Il presidente Grévy fece notare che ciò equivaleva a domandare la soppressione di quelle parole; ma aggiunse che la divisione poteva, a suo avviso, seguire lo stesso. L'articolo fu quindi messo ai voti, meno le parole contestate, che vennero votate poscia separatamente.

1340. Quando si tratti della sincerità della deliberazione, le Commissioni d'iniziativa possono presentare *conclusioni divise* sovra una stessa proposta di legge. Nel mese di marzo 1870 la Commissione d'iniziativa del Corpo legislativo incaricata dell'esame di una proposta dell'on. Martel relativa all'organizzazione della magistratura, formulò due specie di conclusioni: propose di rinviare agli uffici gli articoli della proposta che riguardavano le condizioni di capacità per la nomina dei magistrati; propose poi la questione pregiudiziale sugli articoli che sostituivano l'elezione dei magistrati alla loro nomina da parte del Capo dello Stato. Queste due conclusioni vennero votate separatamente dal Corpo legislativo. Nella seduta del 19 agosto 1871, il conte De Maillé presentò, a nome della sesta Commissione d'iniziativa dell'Assemblea nazionale, una relazione sommaria sulla proposta dell'on. Hervé de Saisy per la vendita dei gioielli e dei mobili della Corona: la relazione concludeva pel rigetto della parte della proposta relativa ai mobili e proponeva la presa in considerazione della parte relativa all'alienazione dei gioielli. Nella seduta del 12 dicembre 1871 le conclusioni di quella relazione vennero messe ai voti separatamente.

Quando la Commissione d'iniziativa non abbia proposto conclusioni divise, è difficile esercitare, nella seduta, il diritto di divisione (1); infatti la Camera, di fronte alle conclusioni uniche della Commissione, non delibera sulle diverse parti della proposta, ma soltanto sul punto, se la questione meriti o meno d'essere rinviata agli uffici. Per decidere, quando il lavoro non sia stato in antecedenza compiuto dalla Commissione, se alcuni articoli determinati debbano esser presi in considerazione, e se altri debbano essere respinti, converrebbe che ognuno di essi fosse esaminato successivamente in seduta: ora un tal modo di deliberazione non è ammesso, finchè una proposta non sia giunta a quello stadio di procedura che consente la discussione in merito.

Tuttavia, se l'autore di una proposta assoggettata alla presa in considerazione ne dimandi la votazione per divisione, indicando egli stesso come la divisione possa operarsi, la sua domanda è accolta (2). Invece non si può votare per divisione sull'urgenza di una proposta (3).

Una domanda d'urgenza è di sua natura indivisibile: tuttavia se sia

(1) A. N. 13 luglio 1874.
(2) C. D. 23 gennaio 1877.
(3) A. N. 16 gennaio 1874.

Digitized by Google

chiesta l'urgenza su di una proposta composta di due parti assolutamente distinte e senza alcuna relazione fra loro, la divisione è di diritto (1).

§ 2. — *Del voto complessivo.*

1341. A termini dell'articolo 62 del regolamento del Senato e dell'articolo 94 di quello della Camera dei deputati, le proposte ed i progetti di legge sono votati per articoli. La deliberazione si chiude sempre con un voto complessivo. La regola è generale; tutte le volte che la Camera ha votato per divisione sovra qualunque argomento, le varie parti, separatamente approvate, sono riunite e sottoposte simultaneamente al voto della Camera. Tuttavia può darsi che il voto complessivo sia materialmente inutile. Così quando un progetto od una proposta di legge è costituita d'un *solo articolo* non è il caso di consultare la Camera sul suo complesso: approvando l'articolo, la Camera, lo approva anche complessivamente, e se l'articolo non è approvato il progetto è respinto (2).

1342. Quando un progetto si compone d'un *solo articolo* e sieno proposte *disposizioni addizionali*, si vota prima l'articolo; se quindi le disposizioni addizionali sono *respinte* o *ritirate*, il progetto di legge si considera come approvato col voto anteriore sull'articolo, e non è il caso di consultare la Camera sul complesso del progetto (3).

1343. Se un progetto di legge si componga di *due articoli* ed il primo sia approvato in una seduta, il secondo *ritirato* nella seduta successiva, il Presidente può dichiarare approvato il progetto senza rimetterlo nuovamente ai voti (4). Tale procedura è specialmente applicabile quando non siavi contestazione; in caso diverso, sarebbe necessario un secondo voto, perchè se vari membri non hanno votato la prima parte del progetto che in vista dell'approvazione della seconda, possano esser liberi di respingere il tutto (5).

1344. Quando sia stato approvato un articolo e respinte le disposizioni addizionali che vi erano annesse, non è il caso di sottoporre l'articolo ad una nuova votazione (6).

(1) S. 21 gennaio 1879.
(2) C. D. 27 maggio 1847; A. N. 5 novembre 1849.
(3) A. N. 25 marzo 1871, 23 e 25 luglio 1873.
(4) A. N. 13 e 14 dicembre 1875.
(5) A. N. 23 maggio 1849.
(6) A. N. 21 giugno 1873.

Digitized by Google

1345. Evidentemente è necessario il voto complessivo se la Camera approvi soltanto due articoli di un progetto che ne conta tre (1). Similmente, quando un articolo si componga di *parecchi paragrafi approvati separatamente*, la Camera dev'essere consultata sul complesso dell'articolo (2); e se un paragrafo è stato votato per divisione, dev'essere posto ai voti il complesso del paragrafo, prima del complesso dell'articolo (3).

1346. Se un articolo si componga di due paragrafi, il primo dei quali sia stato *approvato* ed il secondo *respinto*, sembra sia il caso di porre ai voti il complesso, pel motivo che il primo paragrafo può essere stato approvato nell'idea che sia approvato anche il secondo. Tuttavia, nella seduta della Camera dei deputati del 31 marzo 1841 e in quella dell'Assemblea nazionale del 28 dicembre 1848, prevalse l'opinione contraria.

1347. Quando i vari paragrafi che costituiscono un emendamento od un articolo di legge sono stati *successivamente respinti*, si deve mettere ai voti il complesso dell'emendamento o dell'articolo? Tale questione venne due volte discussa e risoluta in senso contrario.

Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 24 luglio 1873, respinto il primo paragrafo d'un emendamento dell'on. Bertauld, il presidente Buffet fece notare che se anche il secondo paragrafo veniva respinto, non sarebbe più stato il caso di votare poscia sul complesso. L'on. Bertauld constatò tale procedura, osservando che parecchi membri non avevano voluto votare *isolatamente* il primo paragrafo dell'emendamento, essendo incerti dell'approvazione del secondo. Il Presidente pose la questione regolamentare nei seguenti termini:

Non credo sia possibile trovare nei precedenti di questa o d'altra assemblea, un caso a sostegno della tesi dell'on. Bertauld; che, *dopo aver respinto, dietro dimanda di votazione per divisione, le due parti di un articolo, si possa metterne ai voti il complesso.*

L'on. Bertauld insistè e disse:

La mia dimanda assolutamente ragionevole e giuridica si è che venga messo ai voti l'emendamento nel suo complesso; perchè se il rigetto del primo paragrafo implica il rigetto del secondo isolatamente preso, non implica però quello dell'emendamento intero.

Il Presidente rispose, che si poteva anzitutto porre ai voti il complesso dell'emendamento dell'on. Bertauld, ma che essendo stata decisa la divisione e respinto il primo paragrafo, *non si poteva più che consultare l'Assemblea*

(1) C. L. 27 giugno 1866.
(2) C. D. 17 aprile 1842.
(3) C. D. 1° marzo 1842.

Digitized by Google

sul paragrafo secondo, se l'on. Bertauld lo manteneva. L'on. Bertauld vi rinunziò.

Nella seduta del Senato del 19 febbraio 1878, dopo che erano stati successivamente respinti i quattro paragrafi d'un articolo, il presidente d'Audiffret-Pasquier consultò tuttavia il Senato sul *complesso*, che venne pure respinto, e giustificò tale procedura rilevando il carattere provvisorio delle singole votazioni per divisione e la possibilità, per tal modo, di modificare gli effetti definitivi dietro gli schiarimenti portati dalla discussione (1).

L'on. Le Royer contestò la dottrina del Presidente, osservando che, se si doveva procedere ad una nuova votazione anche dopo respinti tutti i paragrafi, tornavano affatto inutili le votazioni parziali.

Il Presidente gli rispose esser preferibile riconoscere alle votazioni parziali un carattere provvisorio, dandosi agio per tal modo al Senato di ripristinare col voto complessivo un paragrafo la cui soppressione fosse, in seguito alla discussione, riconosciuta inopportuna. Osservava poi che le disposizioni del regolamento erano più favorevoli alla sua teoria che a quella sostenuta dall'on. Le Royer, richiamando gli articoli 62 e 67 del regolamento, dai quali emerge come siansi volute rispettare *quelle modificazioni di opinione che fino all'ultimo momento possono verificarsi*. La dottrina del Presidente venne appoggiata dall'on. Brun e fu immediatamente applicata.

§ 3. — *Del mettere ai voti.*

1348. Il principio che dichiara la divisione di diritto qualora venga chiesta, in tutte le questioni complesse, non permette di riunire varie questioni e sottoporle *simultaneamente* al voto della Camera, vale a dire di farne questioni complesse. L'Assemblea, ad esempio, non può respingere *in massa* gli emendamenti che le sono proposti (2); deve statuire separatamente su ciascuno di essi (3), semprechè però siano stati svolti ed appoggiati (4).

(1) Nella seduta della Camera dei deputati del 31 marzo 1841 l'on. Dupin, parlando come deputato diceva: « Mediante il voto complessivo ognuno è chiamato a ponderare le ragioni definitive in favore o contrarie, e a sostituire, ad *un voto provvisorio*, un voto definitivo. Per tal modo rimane integro il diritto della Camera; in caso diverso la votazione d'un articolo diviso in vari paragrafi diventerebbe un tranello ed esporrebbe a continue sorprese. Invero il singolo paragrafo da me approvato potrebbe essere mio malgrado modificato qualora lo si collegasse a due o tre altre disposizioni che ne distruggessero il pensiero, e contro le quali io nulla più potrei fare. A ragione pertanto il regolamento riserva in tal caso un ultimo voto complessivo ».

(2) A. N. 4 dicembre 1850; S. 20 febbraio 1877.

(3) Nella seduta dell'Assemblea nazionale del 10 marzo 1874 vennero messi *contemporaneamente* ai voti per la presa in considerazione due emendamenti tendenti allo stesso scopo con mezzi diversi; però un tale procedimento *era stato domandato dagli autori degli emendamenti stessi*.

(4) R. S., art. 68; R. C. D., art. 51; S. 9 febbraio 1877.

Digitized by Google

Se un progetto di legge contenga tariffe importanti da sottoporsi al voto della Camera, il Presidente non è tenuto a darne lettura se non siavi contestazione sugli articoli delle tariffe. Egli si limita a mettere ai voti *in blocco* gli articoli della tariffa che vengono quindi partitamente inseriti nel resoconto *in extenso* (1).

1349. Se una Commissione speciale incaricata dell'esame di *varie* proposte concluda pel rigetto puro e semplice di *tutte*, senza formulare alcun testo destinato a sostituirle, la Camera non può votare in *blocco* le conclusioni della Commissione, ma deve statuire *separatamente*, su d'ogni singola proposta.

Nel 1876 una Commissione della Camera dei deputati aveva concluso simultaneamente pel rigetto di cinque proposte di amnistia. Quando la relazione fu iscritta all'ordine del giorno, si intavolò dapprima nelle sedute dei 17 e 18 maggio una discussione generale sulla questione dell'amnistia. Chiusa la discussione nel 18 maggio, il presidente Grévy tracciò la procedura da seguirsi per la votazione.

La Commissione concluse pel rigetto di tutte le proposte d'amnistia. Le sue conclusioni non possono esser messe direttamente ai voti, *perchè contemplano un complesso di proposte che la Camera deve esaminare separatamente*, e perchè non si mettono ai voti le proposte negative sibbene le disposizioni stesse delle quali il rigetto è proposto. La Camera deve dunque pronunciarsi singolarmente su ciascuna proposta d'amnistia; io le metterò ai voti nell'ordine che mi sembra più logico, incominciando dalle più estese.

Per conseguenza l'esame d'ogni singola proposta fu preceduto da una discussione generale, dopo la quale il Presidente consultò la Camera se intendeva passare agli articoli. Due contro-progetti presentati sotto forma di emendamento alle proposte d'amnistia, senza però che fossero connessi specialmente con alcuna di esse, vennero considerati quali proposte, discussi e messi ai voti a seconda dell'estensione del loro dispositivo.

1350. Per la stessa ragione, la Camera quando ha davanti due relazioni sommarie distinte, non vota simultaneamente sulle conclusioni di esse, sebbene le proposte alle quali si riferiscono abbiano uno scopo comune e sieno state discusse insieme. Nella seduta del 29 luglio 1874 si fece una discussione complessiva sulla presa in considerazione di due proposte aventi uno scopo medesimo, lo scioglimento dell'Assemblea nazionale. Al momento della votazione, il Presidente spiegò come, sebbene la discussione avesse versato contemporaneamente sulle due proposte per la loro indole ed analogia, l'Assemblea non potesse però pronunciarsi con *una sola* votazione sulla presa

(1) C. D. 18 febbraio 1879.

Digitized by Google

in considerazione, attesochè due erano le proposte e *due le relazioni, emanate da Commissioni diverse*. La votazione venne aperta pertanto sulla proposta della quale era stata per prima presentata la relazione.

Così pure nella seduta del 22 gennaio 1877, la Camera dei deputati statuì con *due* votazioni distinte sulla presa in considerazione delle due proposte relative alla modificazione delle circoscrizioni elettorali di Parigi e Lione; proposte esaminate dalla stessa Commissione d'iniziativa che aveva presentate due distinte relazioni, seguite all'ultimo momento da una relazione supplementare unica.

1351. La regola precedente non torna più applicabile al caso in cui la Camera si trovi di fronte *ad una relazione sommaria unica*. Nella seduta del 23 marzo 1877, dovendo la Camera dei deputati pronunciarsi sulle conclusioni d'una relazione sommaria che tendeva alla presa in considerazione e al rinvio all'esame d'una sola Commissione, di due proposte sul regolamento delle miniere, quelle conclusioni vennero messe ai voti ed approvate unitamente.

1352. Quest'ultima procedura è la conseguenza del principio, in virtù del quale, quando la Camera delibera sulle conclusioni d'una Commissione d'iniziativa, il Presidente non mette *direttamente* ai voti la presa in considerazione della proposta. Il Presidente mette ai voti le *conclusioni* della Commissione *anche quando sieno negative*, cioè tendano al rigetto. In quest'ultimo caso, se esse sieno respinte, ne consegue di diritto la presa in considerazione (1).

1353. Invece, se una Commissione *speciale* concluda pel *rigetto* puro e semplice d'un progetto ad essa deferito, la Camera dev'essere consultata, non sulle conclusioni della Commissione, ma se intenda o meno passare alla discussione degli articoli (2).

1354. Se la Camera debba votare su di un progetto di legge che modifichi vari articoli di una legge esistente, il paragrafo o l'articolo che modifica ed enumera gli articoli modificati, deve esser messo ai voti soltanto dopo che la Camera abbia votato su tutti gli articoli da modificarsi (3).

(1) Le Assemblee del 1848 e 1849 seguivano una procedura diversa; quella da noi indicata venne costantemente osservata dal 1871 in poi ed ha in suo favore anche precedenti più antichi (V. sedute 12 e 29 gennaio 1849).

(2) A. N. 28 febbraio e 26 aprile 1872; 3 febbraio e 24 marzo 1873, 16 febbraio 1875.

(3) C. L. 7 ed 8 maggio 1852, 12 e 13 aprile 1858, 25 marzo 1862, 18 aprile 1863, 3 giugno 1862; 31 maggio 1866, 11 maggio 1867, 23 maggio 1867.

Digitized by Google

Questa procedura, costantemente seguìta dalle Assemblee deliberanti, sollevò una contestazione nella seduta della Camera dei deputati del 6 giugno 1876; l'on. presidente Grévy ebbe a giustificarla nel seguente modo:

La prima parte dell'articolo unico del progetto importa l'abrogazione degli articoli da sostituirsi. Se la Camera vota su questa prima disposizione e l'approva, e quindi respinga l'altra, avrà abrogato degli articoli senza sostituirli. Ecco l'inconveniente contro il quale è necessario premunirsi. È consuetudine, che dopo aver data lettura complessiva dell'articolo, il Presidente metta ai voti gli articoli nuovi destinati a sostituire gli antichi, e li fa approvare l'un dopo l'altro, prima di chiamare la Camera a votare l'abrogazione degli antichi e la sostituzione dei nuovi. Il complesso è messo ai voti per ultimo.

1355. Posta alla Camera una questione di *soppressione*, non dev'essere messa ai voti la soppressione, bensì la disposizione che si vuol sopprimere; approvare una soppressione equivale ad emettere un voto negativo, e la Camera non vota negativamente. E in generale gli emendamenti tendenti alla soppressione di un articolo non vengono messi direttamente ai voti (1). La Camera dev'essere consultata sull'articolo; coloro che sono dell'avviso dell'autore dell'emendamento votano contro (2).

Il Presidente può consultare anche sulla soppressione, qualora ciò sia necessario per ristabilire più chiaramente la questione.

1356. La soppressione d'un articolo può essere messa ai voti anche quando sieno riguardo ad esso proposti emendamenti non ancora deliberati. Il presidente Gambetta procedette in tal modo nella seduta del 4 giugno 1880 e ne diede le seguenti spiegazioni:

Non posso mettere ai voti l'articolo, perchè vi sono degli emendamenti; ma la proposta del governo che domanda la soppressione dell'articolo, è più radicale degli emendamenti proposti all'articolo dalla Commissione, onde sono costretto in via eccezionale di consultare la Camera sulla soppressione dell'articolo.

(1) C. D. 15 aprile 1819, 8 giugno 1819, 28 marzo 1820, 2 luglio 1844, 20 luglio 1847; A. N. 7 giugno 1848, 14 giugno 1848; 25 gennaio 1848; C. L. 6 marzo 1868; C. D. 6 giugno 1876; S. 5 febbraio 1877.

(2) Nella seduta dell'8 aprile 1871 l'Assemblea nazionale discuteva in circostanze eccezionali, una legge urgente sulle elezioni comunali; l'articolo 8 di quella legge relativo alla durata dei poteri dei Consigli comunali, aveva dato origine a vari emendamenti e parecchi membri ne chiedevano la soppressione; il presidente Grévy a risparmio di tempo osservava: « *Regolarmente non si dovrebbe mettere ai voti la soppressione*, sibbene l'articolo, e i fautori della soppressione avrebbero a votar contro. Ma se l'Assemblea dovesse riuscire a questa soluzione, sarebbe naturale ed utile riuscirvi direttamente *votando in via di eccezione* sulla soppressione, piuttosto che votare prima tutta la serie degli emendamenti relativi all'articolo ».

Non fu messa ai voti la soppressione, in seguito al ritiro del testo proposto, da parte della Commissione.

Digitized by Google

Nel caso concreto, gli autori degli emendamenti che potevano essere così implicitamente messi da parte senza difesa coll'approvazione della domanda di soppressione, non chiesero la parola; tutti erano d'accordo nel riconoscere come il mettere ai voti la soppressione, semplificasse la discussione e rendesse più chiara la votazione.

1357. Quando un emendamento ha per iscopo, non già il rigetto di un articolo nel suo complesso, ma la sua modificazione, a mezzo della soppressione di determinate parole, il Presidente può mettere direttamente ai voti la soppressione domandata (1). Il Presidente procede in tal guisa quando simile deroga alla regola gli sembri necessaria alla chiarezza ed alla speditezza della deliberazione.

Simile modo eccezionale di votazione è specialmente usato in materia di *crediti*. Quando un emendamento ha per oggetto, non la soppressione d'un intero capitolo, ma una *riduzione parziale* di esso, può essere anzitutto messa ai voti la riduzione, salva la successiva deliberazione sul complesso del capitolo (2).

1358. Anche un emendamento che tenda alla soppressione totale d'un credito, può in certi casi essere messo direttamente ai voti. Nella seduta della Camera dei Deputati del 30 novembre 1876 il presidente Grévy diede in proposito le seguenti spiegazioni:

La Camera deve discutere tre emendamenti coi quali si dimanda che sia mantenuta la cifra del Governo; la Commissione propone una riduzione di 140,000 fr.; finalmente un emendamento degli on. Albert, Joly e Journault domanda la soppressione del credito. *La regola ordinaria è che non si mettono ai voti le soppressioni;* ma se noi applicassimo ora tale norma, se ponessimo ai voti la cifra della Commissione che dovrebbe venir prima, come emendamento al progetto del Governo, la votazione *ne risulterebbe meno sincera perchè riunirebbe ad un tratto i voti di coloro che non ammettono nessun credito, e quelli di coloro che intendono abbia ad essere più elevato.* È necessario pertanto, a mio avviso, adottare il mezzo eccezionale e mettere prima ai voti l'emendamento dell'onorevole Alberto Joly.

1359. Se due emendamenti che devono esser presi in considerazione abbiano uno scopo comune e differiscano fra loro soltanto nelle cifre, nel caso sia preso in considerazione il *più esteso*, pare non si possa mettere ai voti anche la presa in considerazione del più ristretto. Come già faceva notare in proposito l'onor. Ernesto Picard: « È dell'interesse di tutta l'Assemblea di non esporsi a contraddizioni. Siccome tutto ciò che comprende

(1) A. N. 13 febbraio 1874, 2 febbraio 1875, 5 marzo 1875; C. D. 24 gennaio 1878.

(2) C. D. 13 maggio 1880, 23 aprile 1841; A. N. 8 novembre 1851.

Digitized by Google

l'emendamento meno largo, è compreso in quello preso in considerazione; la sola cosa che da una novella prova potrebbe risultare, sarebbe una votazione contraddittoria alla prima » (1).

1360. Se il Governo da una parte e la Commissione dall'altra abbiano ritirato un articolo di legge sul quale era stato proposto un emendamento, non è più il caso di mettere ai voti l'emendamento, se nessuno riprende l'articolo ritirato (2).

1361. Quando una delle due Camere delibera su di un progetto di legge in precedenza da essa approvato, e modificato poi dall'altra Camera, per diritto incontestato può riprendere l'intero progetto, e ciascuno dei suoi membri può proporre emendamenti anche sugli articoli prima non modificati: ma per consuetudine, quante volte non sia chiesta la parola su punti diversi da quelli già emendati, il presidente non legge nè mette ai voti gli articoli mantenuti dall'altra Camera.

§ 4. — *Della maggioranza.*

1362. La maggioranza legislativa, che spesso a torto viene confusa col *quorum*, è composta del numero di quei membri i quali, opinando nello stesso modo, pronunciano l'approvazione d'un articolo o d'una legge. I regolamenti richiesero talvolta che la maggioranza fosse composta della *metà più uno* dei componenti l'Assemblea; per lo più la maggioranza richiesta per la votazione delle leggi, fu la semplice pluralità dei voti espressi. Il regolamento della Costituente del 1789 si limitava a disporre: « Ogni questione sarà decisa a maggioranza di *voti* ». La Costituzione del 14 settembre 1791 stabiliva pure che nessun decreto potesse essere emesso, se non a maggioranza assoluta di *voti*. La necessità d'una maggioranza speciale non apparve che nel 1802; a termini dell'articolo 56 del Senatoconsulto del 16 termidoro, anno X, nessun Senatoconsulto organico poteva essere approvato se non riuniva i *due terzi* dei voti dei membri presenti. L'art. 111 della Costituzione del 4 novembre 1848 stabiliva che il voto per la revisione della Costituzione non poteva essere convertito in risoluzione, se non a mezzo di una deliberazione presa alla maggioranza di *tre quarti* dei voti espressi sopra un *quorum* di 500 membri.

1363. Attualmente, nelle deliberazioni ordinarie del Senato e della Camera dei Deputati, le votazioni si fanno a maggioranza assoluta dei suf-

(1) C. L. 21 luglio 1868.
(2) A. N. 18 giugno 1875.

Digitized by Google

fragi espressi; se vi sia parità di voti, la questione si considera come respinta (1), dacchè non vi può essere approvazione se non a maggioranza dichiarata (2).

1364. Quando le Camere deliberino separatamente sulla revisione delle leggi costituzionali, le votazioni avvengono a maggioranza assoluta di voti; ma quando procedono alla revisione, riunite in Assemblea Nazionale, le deliberazioni debbono esser prese *a maggioranza assoluta dei membri componenti l'Assemblea* (3): se tale maggioranza eccezionale non sia raggiunta, la questione si considera come respinta (4).

Dalle parole « membri componenti l'Assemblea » risulta che la maggioranza assoluta è calcolata non sul numero reale dei membri, deduzione fatta dei seggi vacanti, ma sul numero dei membri che fanno legalmente parte del Senato e della Camera dei deputati. Così il Senato essendo composto attualmente di 300 membri e la Camera di 535, la maggioranza assoluta, nel caso di revisione delle leggi costituzionali, sarebbe di 418.

§ 5. — *Dei modi di votazione.*

1365. La procedura da seguirsi nel raccogliere i voti, venne tracciata per la prima volta nel decreto 30 maggio 1789, che è così concepito: « L'*Assemblea dei Comuni* ha deciso che il procedimento che si adotterà per l'avvenire nel raccogliere i voti consterà nel fare alzare: 1° coloro che intendono approvare la proposta; 2° coloro che intendono di respingerla. Il regolamento del 29 luglio 1789 completò tale procedura, disponendo, che i voti sarebbero raccolti per alzata e seduta; e in dubbio, coll'appello su di una lista alfabetica per baliaggio, completa, verificata e firmata dai membri della Presidenza. Alla chiamata del proprio nome, ciascun membro esprimeva la propria opinione ad alta voce, a mezzo d'un semplice *sì* o *no*. Lo stesso sistema è indicato dal regolamento del 18 ottobre 1791, pei lavori della Legislativa. Il regolamento del 28 settembre 1792, deliberato dalla Convenzione è più preciso: « Su ciascuna mozione, esso disponeva, i voti saranno raccolti per alzata e seduta. In caso di dubbio, si rinnoverà la prova. Se la seconda non dia evidentemente la maggioranza, il Presidente ordinerà l'appello nominale. L'Assemblea sarà consultata in caso di reclamo ».

(1) C. D. 28 giugno 1837, 8 febbraio 1845, 28 maggio 1847; A. N. 5 ottobre 1848, 12 aprile 1850; C. L. 7 aprile 1869.

(2) Se vi sia parità di voti, non v'ha deliberazione, e la cosa rimane nello *statu quo*. PUFFENDORF, *Diritto della natura e delle genti*, II, 6.

(3) L. C. 25 febbraio 1875, art. 8.

(4) A. N. 19 luglio 1851.

Digitized by Google

Nell'anno III la Convenzione stabilì che tutte le deliberazioni dei Consigli s'avessero a prendere per alzata e seduta, ed ammise nel caso di dubbio l'appello nominale, aggiungendo però che i suffragi dovessero essere *segreti* (1). Il suffragio non era assolutamente segreto per i membri dello stesso Consiglio, se si esamini la procedura tracciata dal decreto 28 fruttidoro, anno III, relativa al modo di spogliare i suffragi: infatti i deputati fungevano essi stessi da *scrutatori;* quelli che erano collocati all'estremità di un banco *presentavano le urne* ai loro colleghi, i votanti dovevano deporre *visibilmente* nell'urna la scheda esprimente la loro opinione, contrassegnata da un O o da un N a seconda che esprima approvazione o rigetto.

1366. Sotto il Consolato e l'Impero, il Corpo legislativo votava la legge a scrutinio segreto a mezzo di palline (2). Lo scrutinio segreto venne mantenuto dall'articolo 32 del regolamento della Camera dei deputati della Ristorazione, per le leggi; quanto alle altre proposte, la Camera votava per alzata e seduta, a meno che, si aggiunse in sui primordi della monarchia di luglio, 20 membri non dimandassero lo scrutinio segreto. Nel 14 marzo 1843 l'onor. Duvergier de Hauranne presentò una proposta tendente a sostituire il voto pubblico al segreto. La proposta fu respinta a semplice maggioranza di otto voti (3). Nel 6 febbraio 1845 egli propose che fosse nominata una Commissione di nove membri, incaricati di sostituire il voto pubblico al segreto e d'organizzare a tale scopo un nuovo sistema di votazione. Tale proposta venne svolta il 10 febbraio e presa in considerazione nel giorno stesso. La relazione della Commissione venne presentata il 4 marzo successivo dall'onor. De Saint-Aulaire, il quale proponeva di procedere in via ordinaria con uno scrutinio per divisione, ma di conservare in via di eccezione lo *scrutinio segreto*, per usarne soltanto quando fosse richiesto da *quaranta* membri. In seguito a discussione, le conclusioni della Commissione furono approvate dalla Camera nella seduta del 18 marzo, con un emendamento dell'onor. Dupin che riduceva a *venti* il numero dei membri necessario perchè lo scrutinio segreto fosse *di diritto* (4). La risoluzione che per

(1) C. 5 fruttidoro anno III, art. 65.

(2) Tale disposizione non venne però approvata senza contestazione.

(3) Sebbene parteggiasse per lo scrutinio segreto, BENTHAM diceva:

« Occultare al paese la condotta dei suoi mandatari, equivale ad aggiungere la inconseguenza alla prevaricazione; equivale a dire ai mandanti: Voi eleggerete o ripudierete il tale od il tal altro dei candidati senza sapere il perchè. A voi è vietato d'agire con discernimento. Nell'esercizio dei sommi vostri diritti, non avete altra guida che il capriccio od il caso ».

(4) Al momento in cui doveva votarsi la risoluzione che stabiliva lo scrutinio *pubblico*, vari membri ebbero la bizzarra idea di domandare lo scrutinio *segreto;* non essendosi raccolte le firme a tempo, il Presidente fece votare la risoluzione per alzata e seduta.

Digitized by Google

tal modo stabiliva la votazione a scrutinio pubblico costituì l'articolo 34 del regolamento della Camera dei deputati (1).

I regolamenti della Costituente e della Legislativa mantennero i tre modi di votazione per alzata e seduta, per scrutinio pubblico e per scrutinio segreto. Dal 1852 al 1870 lo scrutinio segreto scomparve affatto dai regolamenti imposti al Senato e al Corpo legislativo. Chiamato a deliberare di per sè il proprio regolamento, il Corpo legislativo non ristabilì lo scrutinio segreto.

Così, dal 1789 all'anno III, le votazioni furono sempre pubbliche; dall'anno III all'VIII, segrete nel caso d'appello nominale; dall'anno VIII al 1845, sempre segrete pei progetti di legge; dal 1845 al 1852, pubbliche con facoltà di chiederle segrete; dal 1852 al 1870, sempre pubbliche. L'ultima Assemblea riprese il regolamento della Legislativa.

1367. I regolamenti delle Camere attuali ristabilirono il sistema che ebbe vigore dal 1845 al 1852. Il Senato e la Camera dei deputati votano, sulle questioni ad essi deferite, per alzata e seduta, a scrutinio pubblico ed a scrutinio segreto (2).

§ 6. — *Della votazione per alzata e seduta.*

1368. Al Senato il voto per alzata e seduta è dichiarato *di diritto* su tutte le questioni, salvo dopo due prove dubbie e quando verte sul complesso di progetti di legge diversi da quelli d'interesse locale: si eccettuano ancora i casi in cui, ammesso lo scrutinio pubblico o segreto, questo venga regolarmente richiesto (3). Il voto per alzata e seduta è pure previsto siccome necessario quando si tratti di stabilire se sia il caso: di procedere allo scrutinio pubblico alla tribuna o allo scrutinio segreto con appello nominale (4), d'ordinare l'adunanza segreta (5); di prendere in considerazione emendamenti (6); di porre all'ordine del giorno interpellanze (7);

(1) L'on. Valette, segretario della presidenza della Camera dei deputati, aveva contribuito molto col suo consiglio, a questa importante riforma.

Fin dal 1839 egli scriveva nel suo *Trattato della formazione delle leggi*: « Il voto pubblico tende a sottoporre i votanti al tribunale della pubblica opinione. È utile che il paese possa conoscere i principii dei propri mandatari, e che i deputati abbiano il coraggio di sostenere le proprie opinioni: i nostri costumi politici guadagnerebbero certamente dalla completa indipendenza delle discussioni parlamentari e dalle relazioni necessarie fra elettori ed eletti ».

(2) R. S., art. 47; R. C. D., art. 78.
(3) R. S., art. 48, 50, 51 e 56.
(4) *Ibid.*, art. 55, 57.
(5) *Ibid.*, art. 45.
(6) *Ibid.*, art. 71, 73 e 93.
(7) *Ibid.*, art. 83.

Digitized by Google

d'accordare l'urgenza o la precedenza all'esame d'una petizione (1); d'ordinare la nomina d'una Commissione a scrutinio di lista (2); di togliere la parola ad un oratore (3); di pronunciare la censura (4).

1369. Alla Camera, la votazione per alzata e seduta è *di diritto* sopra qualsiasi questione, tranne dopo due prove dubbie e sui progetti di crediti; è pure *di diritto* nelle questioni di richiamo al regolamento, nei casi d'interdizione di parola e di censura; in ogni altro caso, non è obbligatorio se sia regolarmente chiesto, sia lo scrutinio pubblico, sia il segreto (5).

1370. In ambedue le Camere, le votazioni per alzata e seduta sono constatate dal Presidente e dai segretari. Se v'ha dubbio, la votazione è rinnovata, e se la seconda prova sia pure dichiarata dubbia, si procede allo scrutinio pubblico (6).

Quando la Camera vota, non per alzata e seduta, ma per *alzata di mani*, e pochi membri prendono parte alla votazione, il Presidente stabilisce che la votazione sia rinnovata e che abbia luogo per *alzata e seduta;* in tal caso non si potrebbe dire che vi sia stata una prova dubbia (7). Similmente, nel caso in cui siano seguite due *prove* dubbie per *alzata di mani*, può essere ordinata una terza prova per *alzata e seduta*. In tal modo si è spesse volte proceduto nell'ultima Assemblea nazionale e dalla Camera dei deputati: la ragione d'ammettere la terza prova per *alzata e seduta* si deduce dal fatto che la votazione per *alzata di mani* non è regolamentare e che ha luogo soltanto per risparmio di tempo, nelle circostanze in cui la maggioranza è manifesta; se adunque la maggioranza sembrasse dubbia alla Presidenza, l'operazione non prevista dal regolamento si ha come non avvenuta e si torna alla procedura regolare.

1371. Quando, dopo due prove dubbie per alzata e seduta, lo scrutinio è divenuto necessario, non è possibile rinviare la votazione all'indomani (8); infatti lo scrutinio ha luogo soltanto per far conoscere una mag-

(1) R. S., art. 103.
(2) *Ibid.*, art. 19.
(3) *Ibid.*, art. 39 e 119.
(4) *Ibid.*, art. 123. — Nella seduta della Camera dei deputati dell'11 maggio 1880, il presidente Gambetta fece notare che quando si tratti di rinvio, aggiornamento e chiusura, non si consulta la Camera per alzata e seduta *allorchè la sua volontà è evidente*. Il Presidente si limita a constatare e dichiarare il pensiero della Camera.
(5) R. C. D., art. 79, 82, 106, 122 e 127.
(6) R. S., art. 49, 50; R. C., D., art. 80 e 81.
(7) C. L. 5 giugno 1868.
(8) A. N. 8 gennaio 1874; C. D. 20 novembre 1876.

Digitized by Google

gioranza che esiste, ma che la Presidenza non ha potuto stabilire. Se lo scrutinio fosse rinviato all'indomani, rivelerebbe non più la maggioranza che ha preso parte alle due prove dubbie, ma una maggioranza nuova, formata da membri, una parte dei quali potrebbe anche non avere assistito alla discussione. La sincerità delle decisioni dell'Assemblea richiede dunque che non passi alcun intervallo fra la seconda prova dubbia e lo scrutinio pubblico.

1372. Nessuno può avere la parola fra le due prove per alzata e seduta, nè fra la seconda prova e la votazione a scrutinio segreto. Non sarebbe giusto, nè conveniente correre le eventualità di una prima prova, salvo a rinnovare la discussione, se prima della seconda si elevassero dubbi sull'esito della votazione. Devesi però notare che una prova per alzata e seduta si compone necessariamente di due parti; essa non è completa se non quando il Presidente ha invitato successivamente a levarsi coloro che stanno *in favore* come i *contrari*. Per conseguenza, quando un piccolo numero di membri partecipa alla prima parte della prova, il Presidente può annullarla e dare la parola a chi la domanda (1).

1373. Le disposizioni proibitive del regolamento non vietano però che un deputato possa rivolgere, con una parola, una domanda legittima al Presidente; ad esempio, quella del ritiro della proposta su cui pende la votazione (2). Del pari non sembrano applicabili ai Ministri che hanno sempre il diritto di essere sentiti quando lo domandino, in base alle leggi costituzionali, nè ai Commissari del Governo e ai relatori, ai quali i regolamenti attribuiscono pure il diritto di parola quando la dimandino (3). Tuttavia se un Ministro avente qualità di Senatore o deputato volesse farsi intendere al Senato o alla Camera, non come organo del Governo, ma in vista soltanto delle sue qualità, non lo potrebbe fare nell'intervallo fra le due prove.

§ 7. — *Dello scrutinio pubblico.*

1374. Al Senato lo scrutinio pubblico è di diritto dopo due prove dubbie, e pel complesso di tutti i progetti di legge che non sieno d'interesse locale (4).

(1) A. N. 22 novembre 1851.
(2) A. N. 6 marzo 1873.
(3) R. S., art. 36; R. C. D., art. 103.
(4) R. S., art. 50.

Digitized by Google

1375. Alla Camera dei deputati lo scrutinio pubblico è di diritto: dopo due prove dubbie; su tutti i progetti di legge di crediti che non sieno d'interesse locale (1): per conseguenza un progetto di legge che approva una permuta di terreni fra lo Stato e i privati non può essere votato di diritto a scrutinio pubblico, anche se addossasse allo Stato un pagamento ed aprisse un credito per sopperirvi (2).

1376. La giurisprudenza ha stabilito che sia di diritto lo scrutinio sul bilancio delle entrate e su quello delle spese. Tuttavia la legge che autorizza la percezione delle contribuzioni dirette si vota per alzata e seduta, se lo scrutinio non è domandato (3).

I progetti di legge importanti l'assestamento definitivo dei bilanci degli esercizi chiusi devono essere votati a scrutinio pubblico, come quelli che stabiliscono il bilancio di previsione del futuro esercizio (4).

1377. Il regolamento non richiede che le leggi d'imposte sieno votate a scrutinio pubblico; però, quando trattisi di leggi importanti, e parecchi membri, anche senza averne presentata domanda scritta, abbiano manifestato il desiderio che sia proceduto allo scrutinio pubblico, il Presidente può ordinarlo (5).

1378. Lo scrutinio è obbligatorio solo nell'ultima deliberazione, quando trattisi di progetti di crediti soggetti a varie letture (6).

1379. I progetti di legge relativi a trasporti di crediti da un esercizio ad un altro, portanti in realtà apertura di crediti in un nuovo esercizio, sono sottoposti alla formalità dello scrutinio pubblico, come i progetti di crediti ordinari (7).

(1) R. C. D., art. 81.

(2) A. N. 18 maggio 1850; C. D. 16 e 26 dicembre 1876, 21 marzo 1878.

(3) A. N. 23 luglio 1872, 24 luglio 1873; C. D. 4 agosto 1876, 15 dicembre 1877, 24 maggio e 7 giugno 1878.

(4) A. N. 8 marzo 1850, 20 maggio 1874, 16 novembre e 27 dicembre 1875.

(5) A. N. 8 luglio 1871.

(6) Così si è proceduto dall'Assemblea nazionale pel progetto di crediti per i bagni e i lavatoi pubblici; il passaggio dalla prima alla seconda lettura e dalla seconda alla terza venne deliberato a voto palese dopo due prove dubbie. (Sedute 22 novembre 1850 e 7 dicembre 1850). Alla terza lettura il Presidente aprì di pien diritto una votazione sul complesso.

Così pure, quando l'Assemblea del 1871 deliberò sulla proposta dell'on. Denormandie, relativa agli indennizzi da accordarsi ai danneggiati dalla guerra, non ebbe luogo lo scrutinio pubblico obbligatorio che alla fine della terza lettura, al momento del voto definitivo sul complesso. (V. sedute 22 maggio e 26 giugno 1874).

(7) A. N. 30 luglio 1849, 14 dicembre 1875; C. D. 28 marzo 1876.

Digitized by Google

1380. Similmente i progetti di legge per storni di crediti da un capitolo ad un altro, nel bilancio dello stesso esercizio, sono soggetti allo scrutinio pubblico. Tale questione venne risoluta in seguito a lunga discussione, nella seduta del 1° agosto 1849.

La stessa giurisprudenza venne applicata specialmente nelle sedute della Camera dei deputati 29 gennaio 1877 e 4 giugno 1878.

1381. Per gli stessi principii, i progetti di legge per destinazione od imputazione di crediti, vengono votati a scrutinio pubblico.

1382. L'articolo 51 del regolamento del Senato dispone che lo scrutinio pubblico possa essere domandato in qualsiasi materia.

L'articolo 82 del regolamento della Camera dei deputati stabilisce pure tale norma; eccepisce però le questioni di richiamo al regolamento, i casi d'interdizione della parola e di censura, previsti dagli art. 106, 122 e 127. Questi articoli dichiarano che le questioni in essi accennate sono decise per *alzata e seduta;* sono quindi in perfetta concordanza coll'art. 82 del regolamento; nessun altro articolo del regolamento della Camera dei deputati stabilisce che una questione venga decisa per *alzata e seduta*.

Invece si è veduto come, in dieci casi diversi, il regolamento del Senato preveda necessaria la votazione per alzata e seduta; non sembra dunque che in uno di questi casi possa chiedersi od aver luogo lo scrutinio pubblico prima di due prove dubbie (1).

Una volta era vietato di chiedere lo scrutinio pubblico sulle questioni d'aggiornamento; l'esperienza provò che tali questioni hanno talvolta importanza non minore della principale, onde i regolamenti delle due Camere hanno tolto il divieto. Per conseguenza, può essere validamente richiesto lo scrutinio pubblico in materia d'aggiornamento (2).

1383. In ambedue le Camere, lo scrutinio pubblico può esser domandato tanto prima della prova quanto dopo una prima prova dubbia (3); non può esserlo fra le due parti d'una prova (4). Al Senato, la domanda deve esser fatta da dieci membri almeno; alla Camera il regolamento ne esige venti (5). Il Presidente ha diritto di rifiutarsi di dar corso alle domande di scrutinio presentate tardi, quando sia già incominciata la prova per alzata e seduta.

(1) A. N. 17 gennaio 1874.
(2) S. 21 luglio 1876; C. D., 14 marzo 1878.
(3) R. S., art. 52; R. C. D., art. 82.
(4) C. D. 21 marzo 1878.
(5) R. S., art. 53; R. C. D., art. 83.

Digitized by Google

1384. A termini dei regolamenti delle due Camere, la domanda di scrutinio pubblico deve essere fatta *per iscritto, firmata* e presentata al Presidente. Può esser anche fatta *oralmente*, da un solo membro, *dopo una prova dubbia*. I nomi dei membri *che hanno domandato lo scrutinio* sono inseriti nel « Journal officiel ». I regolamenti provvidero a che non fosse possibile imporre all'Assemblea la lunga e noiosa operazione dello scrutinio, per questioni secondarie, senza incorrere una responsabilità; perciò ha luogo di pien diritto la pubblicazione dei nomi degli autori d'una domanda di scrutinio e nella pratica i firmatari delle domande un po' precipitate, le ritirano all'ultimo momento per evitare di vedere il proprio nome inserito nel « Journal officiel ». Lo stesso risultato è raggiunto nel caso di prova dubbia, nel quale un solo membro ha diritto di chiedere oralmente lo scrutinio pubblico, ma il suo nome viene annotato nel resoconto. Da ciò consegue, malgrado un precedente contrario (1), che sebbene un numero sufficiente di membri domandi a *viva voce* lo scrutinio pubblico, l'Assemblea non è tenuta a procedervi (2). Così pure riesce indispensabile la garanzia della firma; una domanda sotto la quale fossero parecchi nomi scritti dalla stessa mano, non potrebbe essere accolta dal Presidente (3); le firme indecifrabili possono essere computate. Quando lo scrutinio pubblico sia richiesto *verbalmente* da un numero ragguardevole di membri, si usa lasciare ad essi il tempo sufficiente a raccogliere le firme necessarie per la validità della loro domanda (4).

Le domande di scrutinio debbono indicare in modo preciso l'oggetto cui si riferiscono. Non sarebbe regolare nè accoglibile una domanda di scrutinio redatta così: « I sottoscritti domandano lo scrutinio pubblico sugli articoli 7, 8 e 9 del progetto » (5).

1385. Al Senato lo scrutinio pubblico *alla tribuna* può essere domandato da dieci membri; il *Senato decide*, per alzata e seduta, senza discussione (6).

Alla Camera dei deputati lo scrutinio pubblico ha luogo *di pien diritto alla tribuna* dietro domanda di quaranta membri (7). I regolamenti non

(1) C. L. 22 maggio 1866.
(2) Quando i regolamenti ritennero valida la domanda *orale* lo hanno dichiarato; l'art. 44 del regolamento della Costituente del 1848 disponeva: « Sarà proceduto sempre allo scrutinio per divisione, sulla domanda di venti membri, *sia fatta a voce*, oppure a mezzo d'una lista rimessa al Presidente ».
(3) A. N. 10 giugno 1872.
(4) A. N. 10 luglio 1849.
(5) C. D. 11 maggio 1880.
(6) R. S., art. 55.
(7) R. C. D., art. 85.

Digitized by Google

dicono che le domande di scrutinio pubblico alle tribune siano soggette alle stesse formalità che le domande di scrutinio pubblico ordinarie, ma non v' ha dubbio in proposito, e la giurisprudenza su cotesto punto non ha mai variato. Le domande di scrutinio pubblico alla tribuna debbono essere firmate e rimesse al Presidente; i nomi dei firmatari sono inseriti nel « Journal officiel ».

1386. L'articolo 54 del regolamento del Senato e l'articolo 84 di quello della Camera dei deputati determinano nel modo seguente le forme dello scrutinio pubblico semplice:

Il Presidente invita i membri a prendere i loro posti. Ciascun membro ha due schede, sulle quali è stampato il suo nome. Le schede bianche esprimono approvazione, le azzurre disapprovazione. Gli uscieri presentano ad ogni membro un'urna nella quale egli depone la propria scheda. Raccolti i voti, il Presidente pronuncia la chiusura dello scrutinio. Le urne sono immediatamente portate sulla tribuna, i segretari fanno lo spoglio ed il Presidente proclama il risultato (1).

1387. Quando la differenza dei voti è considerevole, i senatori od i deputati ritardatari possono essere autorizzati a deporre le loro schede nei cestini fino a che i segretari non abbiano rimesso al Presidente il risultato dello spoglio (2). Ma nei casi in cui tale deficienza è minima, le schede non debbono essere più ricevute dal momento che il Presidente ha pronunciato la chiusura della votazione (3).

1388. I voti doppi, che spesso si riscontranone gli scrutinii pubblici semplici, non possono essere riconosciuti che a mezzo del controllo, e siccome hanno l'effetto di aumentare contro verità il numero dei voti favorevoli o contrari, i segretari li appuntano, quando la differenza dei voti è piccola (4). In tal caso il Presidente dichiara alla Camera che il risultato dello scrutinio sarà proclamato ulteriormente. Se la Presidenza non crede necessario di appuntare i voti, la domanda di un solo membro non basta per obbligare i segretari a farlo; bisogna che una parte dell'Assemblea ne manifesti il desiderio (5).

(1) Nel 1850 la Legislativa aveva adottato un sistema di votazione meccanico: l'apparecchio di precisione che aveva costato più di 27,000 franchi funzionò per la prima volta nel 13 dicembre 1850, messo da parte dopo il colpo di Stato non venne più usato.

(2) A. N. 30 gennaio 1875.

(3) C. D. 23 giugno 1876.

(4) Tale modo di procedere che risale alle Assemblee del 1848 (V. sedute 27 ottobre 1848 e 1 luglio 1850), venne poscia costantemente praticato.

(5) A. N. 28 marzo 1874.

Digitized by Google

1389. I voti possono essere appuntati fuori della sala delle sedute (1), ma non può levarsi la seduta prima della proclamazione del risultato dello spoglio (2).

1390. Per gli scrutinii pubblici, il regolamento prescrive l'uso di schede *stampate;* tuttavia sono contate anche le schede manoscritte, ma possono indurre errori e dar luogo a reclami. Nella seduta del 16 giugno 1874, l'on. Clapier domandò che fosse abolito l'uso delle schede *manoscritte;* in esse egli vedeva il mezzo onde votare per i rappresentanti in congedo (3).

Secondo il regolamento, se in uno stesso scrutinio si riscontrino due schede col nome dello stesso membro, l'una *stampata*, l'altra *manoscritta*, ed esprimenti voto diverso, deve essere tenuto conto soltanto della scheda stampata. In una importante votazione avvenuta nella seduta del 29 luglio 1874 all'Assemblea nazionale si erano riscontrate, col nome dello stesso rappresentante, una scheda bianca *manoscritta* ed una scheda azzurra *stampata:* il Presidente decise che doveasi tener conto soltanto della scheda azzurra, siccome conforme al regolamento (4).

1391. Quando in uno scrutinio pubblico si riscontrino una scheda bianca ed una scheda azzurra, col nome dello stesso rappresentante, il voto di esso deve essere annullato (5); venne pure deciso l'annullamento in un caso in cui, *prima dello spoglio dello scrutinio*, il deputato che aveva deposto due schede contrarie aveva dichiarato *in qual senso* avrebbe inteso votare (6).

1392. I voti contraddittori vennero sempre considerati siccome il risultato di semplici errori, e non si ammette che un membro possa deporre *a bella posta* nell'urna una scheda bianca ed una azzurra. In sul principio della seduta del 31 marzo 1849 dell'Assemblea costituente, l'on. Baze chiese la parola per un richiamo al regolamento, e lesse una nota nel « Moniteur » così concepita:

(1) A. N. 27 ottobre 1848, 1° luglio 1850, 20 gennaio 1875.

(2) A. N. 21 dicembre 1875.

(3) Quando un membro è in congedo, diceva l'on. Clapier, le sue schede sono tolte dal cassetto a cura d'un usciere. Come si fa dunque a votare per i congedati? Si vota a mezzo di schede manoscritte, perchè altrimenti non si può fare, essendo le schede dell'assente nelle mani d'un usciere. Ecco la violazione del regolamento, il quale prescrive che i suffragi debbano essere espressi a mezzo di schede stampate e non già scritte a mano.

(4) Tale incidente non venne riferito nel resoconto della seduta.

(5) A. N. 13 gennaio 1849, 3 marzo 1849, 27 luglio 1849, 3 agosto 1850; C. L. 2, 7 e 13 gennaio 1868; A. N., 29 luglio 1874.

(6) A. N. 13 gennaio 1849.

Digitized by Google

Nello scrutinio di divisione sull'ordine del giorno puro e semplice a proposito delle interpellanze relative agli affari d'Italia gli on. Poujoulat ed Alessandro Martin hanno votato in *favore e contro*. Votando *in favore e contro* nello scrutinio di divisione, l'on. Poujoulat ebbe *il doppio intento di far constare la sua presenza* durante la discussione, e d'astenersi dal pronunciarsi sulla questione.

L'on. Baze criticò il tenore di questa nota dicendo:

L'urna di scrutinio è fatta unicamente per votare e non già per ricevere le nostre dichiarazioni, a mezzo d'una espressione equivoca e suscettibile di commenti: ciò è contrario ed attenta alla dignità degli atti dell'Assemblea; l'urna dello scrutinio non deve contenere che i voti dei rappresentanti.

Il presidente Marrast così appoggiò le osservazioni dell'on. Baze:

È fuori di dubbio che il regolamento non autorizza in alcun modo un doppio voto. Se per errore accada a qualche rappresentante di votare ad un tempo in favore e contro, abbiamo l'abitudine di annullare tali voti; noi non ammettiamo assolutamente che un rappresentante possa votare in favore e contro con l'intenzione di astenersi.

1393. In ambedue le Camere lo scrutinio pubblico alla tribuna ha luogo nelle stesse forme. Ogni membro, dopo ricevuta da un segretario una pallina di controllo, depone la propria scheda nell'urna collocata sulla tribuna e la pallina di controllo in quella collocata sul banco dei segretari di destra (1). Si procede allo spoglio secondo le regole più sopra stabilite per lo scrutinio pubblico ordinario, ma è evidente che non è più necessario di appuntare i voti.

1394. A termini dell'art. 53 del regolamento del Senato e dell'art. 83 di quello della Camera dei deputati i nomi dei votanti debbono, nel caso di scrutinio pubblico, essere inscritti nel « Giornale officiale ». Si usa inserire di seguito ai nomi dei votanti quelli di coloro che non hanno partecipato alla votazione: è questo un mezzo onde costringere i membri ad intervenire esattamente alle sedute. Ma giustizia vuole che sia fatta distinzione fra coloro che si sono astenuti senza motivo e coloro che o sono muniti di regolare congedo, o si trovano trattenuti nelle Commissioni: accanto a queste due categorie di persone autorizzate a non votare, si colloca eventualmente la lista dei membri la cui elezione è aggiornata per decisione della Camera e che sono privi del diritto di voto.

1395. Si è chiesto, se i nomi dei votanti in uno scrutinio nullo per difetto di *quorum* debbano essere pubblicati nel « Giornale officiale ». Infatti ciò che è nullo non esiste, e le prescrizioni del regolamento non

(1) R. S., art. 55; R. C. D., art. 85.

Digitized by Google

s'applicano di pien diritto agli scrutinii nulli; per far ciò sarebbe necessario una decisione dell'Assemblea, la quale non ha un grande interesse ad emetterla. Uno scrutinio non può esser nullo senza l'assenza di un certo numero dei membri della maggioranza; e questa non può volere segnalare agli elettori i nomi di quelli fra i suoi componenti l'assenza dei quali ha impedite le deliberazioni della Camera. Tuttavia la pubblicazione degli scrutinii nulli (1) fu più volte domandata; venne talvolta autorizzata (2), talvolta negata (3); ed il solo principio che risulta dai precedenti si è che per far codesta pubblicazione è necessario essere in numero (4).

§ 8. — *Dello scrutinio segreto.*

1396. In tutti i casi nei quali deve essere ammesso lo scrutinio pubblico, il Senato procede allo scrutinio segreto qualora lo dimandino *venti* membri. Così nella Camera, dove però è necessaria la domanda di *cinquanta* deputati. Le forme prescritte per la domanda di scrutinio pubblico sono osservate anche per quella di scrutinio segreto; i nomi dei firmatari vengono inseriti nel « Giornale officiale » (5).

1397. Essendo lo scrutinio segreto un modo di votazione ammesso dal regolamento, coloro che lo reclamano non hanno d'uopo di far conoscere i motivi della loro domanda, e nessuno ha il diritto di commentarli, non potendovi essere discussione in proposito (6).

1398. I regolamenti richiedono maggior numero di firme per le domande di scrutinio segreto che del pubblico; quindi una domanda di scrutinio segreto, se si trovi in concorrenza con una di scrutinio pubblico, ha la precedenza (7).

1399. Lo scrutinio segreto ha luogo tanto al Senato come alla Camera nelle stesse forme del pubblico alla tribuna; soltanto le schede vengono sostituite da palline bianche o nere. La palla bianca esprime approvazione, la nera disapprovazione.

(1) A. N. 17 aprile 1849.
(2) A. N. 20 novembre 1848; C. L. 11 dicembre 1869; C. D. 1 e 6 marzo 1878.
(3) A. N. 24 luglio 187?, 10 giugno 1875.
(4) C. D. 4 marzo 1878. Nella seduta del 31 maggio 1878 la Camera dei deputati respinse una proposta regolamentare che mirava a rendere obbligatoria la pubblicazione degli scrutinii nulli.
(5) R. S., art. 16; R. C. D., art. 86.
(6) A. N. 26 marzo 1874.
(7) A. N. 6 giugno 1848, 1° agosto 1850, 1° e 14 luglio 1874; C. D. 13 gennaio 1870.

Digitized by Google

I segretari versano in un cestino le palline che hanno servito alla votazione, le numerano visibilmente e separano le bianche dalle nere; nello stesso modo procedono per lo spoglio dell'urna di controllo.

Il risultato è determinato, al Senato da due segretari, alla Camera da quattro almeno, e viene proclamato dal Presidente (1).

1400. Un deputato non può rivelare il segreto del proprio voto, nè chiedere ai suoi colleghi in qual senso abbiano votato (2). Se pertanto alcuno lasci a bella posta vedere la pallina nel deporla nell'urna, il Presidente può far ricominciare lo scrutinio; chi si collochi a piedi della tribuna per fare una lista di coloro che hanno votato in un determinato senso, commette un abuso che il Presidente deve reprimere. Così si può rettificare lo scrutinio segreto, purchè non si faccia conoscere nè il modo in cui si è votato, nè quello in cui si sarebbe votato essendo presenti (3).

§ 9. — *Della votazione per appello nominale.*

1401. L'appello nominale è destinato ad eliminare i voti degli assenti. I regolamenti delle Assemblee Costituente e Legislativa del 1848 e 1849 non prevedevano l'appello nominale che in caso di scrutinio segreto.

L'art. 57 del regolamento del Senato ha mantenuto la stessa tradizione, disponendo: « *In caso di scrutinio segreto*, se sia domandato l'appello nominale, il Senato pronunciasi per alzata e seduta senza discussione ». La necessità dell'appello nominale può farsi sentire anche in materia di scrutinio pubblico; nelle antiche Assemblee venne in tal caso più volte richiesto. I presidenti consentirono talvolta a ricevere domande di appello nominale in caso di scrutinio pubblico (4), ma la più recente e fondata giurisprudenza ha assodato che nei casi in cui il regolamento non prevede l'appello nominale che per lo scrutinio segreto, non possa ammettersi per il pubblico (5).

1402. Il regolamento della Camera dei deputati tolse la distinzione stabilita nel 1848 e 1849; il primo paragrafo dell'art. 88 è così concepito: « *In caso di scrutinio pubblico o segreto*, qualora venga chiesto l'appello nominale, la Camera pronuncia senza discussione ».

(1) A. S., art. 58; R. C. D., art. 87.
(2) A. N. 26 marzo 1874.
(3) C. D. 9 aprile 1833.
(4) A. N. 26 marzo 1874; A. N. 21 marzo, 20 aprile e 2 maggio 1849.
(5) A. N. 16 ottobre 1848, 24 maggio 1873, 29 gennaio 1875, 12 luglio 1875, 21 dicembre 1875.

Digitized by Google

1403. L'appello nominale dev'essere richiesto contemporaneamente allo scrutinio pubblico o segreto; non lo può essere quindi nè il giorno antecedente a quello in cui lo scrutinio deve effettuarsi (1), nè quando la votazione sia già incominciata (2), nè in seguito ad uno scrutinio pubblico alla tribuna annullato per difetto di *quorum*. Questo principio venne affermato dal presidente Grévy nei seguenti termini:

Non sussiste per l'appello nominale la regola che vige per lo scrutinio pubblico e per quello alla tribuna, i quali sono di diritto quando siano domandati l'uno da 20 l'altro da 40 membri; l'appello nominale dev'essere ordinato dalla Camera. Ora, a termini dell'art. 95 del regolamento, perchè una votazione sia valida è necessario che rappresenti la maggioranza assoluta dei membri della Camera, *e quando una tale maggioranza non sia presente, non può essere emesso un voto valido in proposito all'appello nominale* (3).

1404. Quando un'Assemblea procede per la prima volta all'appello nominale, è consuetudine che il Presidente estragga a sorte la lettera della quale l'appello debba incominciare; gli appelli ulteriori cominciano dalla lettera successiva, procedendo ciascuna volta di una lettera (4).

1405. In ambedue le Camere l'appello nominale è fatto da uno dei segretari. I regolamenti stabiliscono che l'appello nominale sia immediatamente seguito da un secondo appello per i membri che non hanno ancora votato (5). Ma consegue da ciò che il Presidente debba pronunciare la chiusura dello scrutinio *immediatamente* dopo il secondo appello? Nella seduta 8 gennaio 1874 il vicepresidente De Goulard chiuse lo scrutinio *un quarto d'ora* soltanto dopo il secondo appello onde permettere ai membri momentaneamente assenti dalla sala delle sedute di rientrarvi e votare; e giustificò la sua condotta siccome dettata « da ragioni di convenienza, nell'interesse della sincerità e della lealtà della votazione » (6).

(1) S. 11 agosto 1876.
(2) C. D. 12 gennaio 1878.
(3) C. D. 4 marzo 1878.
(4) A. N. 4 dicembre 1873, 8, 12 e 14 gennaio 1874, 25 marzo 1874, 1 e 14 luglio 1874, 11 novembre 1875; C. D. 10 giugno 1878.
(5) R. S., art. 57; R. C. D., art. 88.
(6) La regolarità di simile procedere fu contestata nella seduta stessa dall'onorevole Duvergier de Hauranne, il quale richiamò i termini del regolamento: « L'appello nominale è immediatamente seguito da un secondo appello per i rappresentanti che non hanno ancora votato » ed aggiunse: Il regolamento avrebbe potuto, nel caso, fissare il tempo durante il quale debba restare aperto lo scrutinio dopo terminato il secondo appello; ma ciò non ha fatto. Il Presidente non può quindi, senza violarlo, lasciare aperto lo scrutinio in modo che i deputati che non sono stati presenti nè all'appello nè al secondo appello possano deporre il proprio voto nell'urna declinando il loro nome al Segretario che non li ha chiamati ».

Digitized by Google

1406. I regolamenti non prescrivono la pubblicazione dei nomi dei membri che hanno risposto agli appelli nominali. Quando trattisi d'uno scrutinio pubblico valido, è evidente che i risultati del voto e quelli dell'appello si confondono; la pubblicazione è quindi obbligatoria. Se trattisi di scrutinio pubblico annullato per difetto di *quorum* la giurisprudenza ha ammesso che i nomi dei presenti e degli assenti abbiano ad essere inseriti nel « Giornale officiale (1) senza che sia il caso d'indicare in qual senso ciascuno abbia votato (2). Se i nomi dei presenti e degli assenti non fossero pubblicati, l'appello nominale ordinato dalla Camera sarebbe una misura vana e priva di sanzione.

La regola stessa è applicabile agli appelli nominali in caso di scrutinio segreto. Sotto la Monarchia di luglio e nell'ultima Assemblea nazionale, i risultati di tali appelli furono sempre resi di pubblica ragione (3).

§ 10. — *Del voto acquisito.*

1407. Le votazioni delle Assemblee, come ogn'altra cosa umana, vanno soggette ad errori. Si possono quindi verificare casi nei quali riesca indispensabile ricominciare uno scrutinio. Il regolamento non fa ostacolo a ciò, ma il buon senso indica come debbano essere necessarie buone ragioni per annullare atti che interessano l'ordine pubblico.

La necessità di ricominciare una votazione può manifestarsi sotto tre forme diverse: 1° In corso dell'operazione o della seduta a causa d'un equivoco o d'errori materiali; 2° Dopo la seduta per errori materiali; 3° In corso di seduta o dopo, per motivi estranei alla votazione stessa. Nei due primi casi i precedenti stabiliscono che le Camere possono ordinare l'annullamento della votazione incominciata, compiuta, ed anche proclamata; nell'ultimo i precedenti sono contrari all'annullamento di una votazione acquisita, d'accordo in ciò con la logica. Infatti una votazione non può essere infirmata che da circostanze riferentisi a sè stessa, e non già da considerazioni applicabili all'obbietto sul quale essa ebbe luogo.

1408. Incominciata, infatti, una votazione, se parecchi membri lamentino di non avere perfettamente intesa la questione, la Camera può ordinare la rinnovazione della votazione (4); se un simile incidente insorga

(1) A. N. 21 marzo 1874.
(2) C. D. 10 giugno 1878.
(3) V. specialmente le sedute della Camera dei deputati 4 febbr. 1833, 27 marzo 1834, 7, 16 e 19 maggio 1835, 12 giugno 1839, 24 gennaio 1840, 5 e 24 giugno 1844, e quelle dell'Assemblea nazionale delli 8 e 12 gennaio 1874.
(4) C. D. 2 marzo 1877.

Digitized by Google

in fine di seduta, e parecchi membri siano partiti dopo aver votato, è conveniente rimettere lo scrutinio all'indomani (1). La votazione può essere rinnovata se i reclami insorgono non sul principio, ma alla fine dell'operazione (2); in quest'ultimo caso non basta che alcuni membri asseriscano che vi sia stato equivoco, ma bisogna che il reclamo provenga da una frazione rilevante dell'Assemblea (3).

1409. La Camera può ritornare seduta stante sopra una votazione emessa di sorpresa; un emendamento approvato in tali condizioni può essere modificato e posto novellamente ai voti (4). Un progetto di legge approvato nella falsa credenza che ne fosse stata dichiarata l'urgenza, deve essere rimesso nuovamente ai voti (5).

1410. Quando prima d'una votazione non siasi elevato alcun reclamo sul *quorum*, la Camera viene ritenuta in numero, ed alla proclamazione non può più dimandarsi il rinnovamento della votazione pel fatto che la maggioranza non fosse presente (6).

1411. Se in corso di seduta e prima della pubblicazione dello scrutinio nel « Giornale officiale » il controllo fatto all'ufficio dei processi verbali dimostri che il risultato proclamato in seduta sia stato inesatto, è giusto che la votazione resti annullata; se tale votazione abbia avuto luogo su di un emendamento o su di un articolo, e se dopo la sua proclamazione sia stato approvato il complesso del progetto di legge al quale l'emendamento stesso o l'articolo era relativo, la Camera dev'essere di bel nuovo consultata sul complesso (7).

1412. Se dopo levata la seduta lo spoglio fatto all'ufficio dei processi verbali dia diverso risultato da quello compiuto in seduta dai segretari, *deve essere pubblicato come ufficiale*, fino a decisione contraria della Camera, il risultato proclamato in seduta pubblica (8). Simile soluzione d'assai grave difficoltà non si comprende a prima vista; ma se vi si ponga mente si riconoscerà come sia conforme ai principii. Infatti i voti dell'Assemblea non

(1) A. N. 3 marzo 1874.
(2) C. D. 6 aprile 1833, 26 giugno 1845; A. N. 19 agosto 1848, 10 giugno 1872, 19 luglio 1873.
(3) A. N. 10 gennaio 1849.
(4) C. D. 6 giugno 1833.
(5) A. N. 26 marzo 1849.
(6) C. D. 31 gennaio 1837; A. N. 24 febbraio 1874.
(7) A. N. 21 aprile 1849.
(8) C. L. 24 maggio 1870.

Digitized by Google

possono emettersi che in seduta; alla sola Presidenza spetta constatarli, al Presidente proclamarli. Se uno degli uffici dell'Assemblea avesse il diritto, anche in base a prove materiali, di mutare il risultato di uno scrutinio, potrebbe sostituire a quella emessa in seduta pubblica una votazione diversa, constatata in un gabinetto particolare; non sarebbe più la Presidenza quella che constata le votazioni, non più il Presidente che le proclama, e una tale gravissima responsabilità incomberebbe a semplici funzionari dell'Assemblea. Se pertanto nulla devesi intralasciare onde siffatti errori non si verifichino, riesce anche necessario nel caso, preservare le prerogative parlamentari e stabilire che sia soltanto valido quanto per tale venne riconosciuto in presenza della Camera (1).

1413. Le Assemblee vennero spesse volte chiamate a deliberare intorno a reclami che stabilivano, ora positivamente con prove materiali, ora in modo dubbio, con prove morali, la nullità di uno scrutinio proclamato la *vigilia* o l'*antivigilia*. Si fu sempre con grande esitazione che venne ordinato l'annullamento di un voto acquisito, e varie volte le Assemblee rifiutarono di emettere simile decisione.

Nella seduta della Costituente del 15 gennaio 1849 vennero rilevate irregolarità tali da infirmare una votazione proclamata nel giorno 12 di quel mese *spostando la maggioranza*, senza però che nessuno chiedesse l'annullamento dello scrutinio; il voto restò acquisito. Invece nella seduta del 28 aprile 1849 l'onor. Dahires espose che in una votazione avvenuta la vigilia, nella quale non si aveva che la maggioranza d'*un voto*, erano state contate anche le schede di vari rappresentanti *notoriamente* assenti; egli domandava *non l'annullamento* dello scrutinio, ma la sua *rettificazione*. Il presidente Marrast rispose che dacchè era contestato lo scrutinio, meglio era rifarlo. Lo scrutinio infatti fu rinnovato, e diede un risultato *contrario* al primo.

Nella seduta dell'8 novembre 1849, sulla domanda di annullamento di una votazione nella quale figuravano parecchi assenti, l'Assemblea passò all'ordine del giorno.

(1) Nella seduta del Senato del 19 novembre 1877, era stato proclamato uno scrutinio sovra un ordine del giorno motivato dall'on. Andren de Kerdrel, *in seguito a controllo*, con le cifre seguenti: 142 voti *favorevoli*, 138 *contrari*. La verifica fatta la sera dall'ufficio dei processi verbali permise di constatare che il numero dei votanti in *favore* si elevava a 151 e che invece quello dei *contrari* scendeva a 129. Il risultato finale non era mutato, tuttavia lo scrutinio fu pubblicato nel « Journal officiel » colle cifre proclamate in seduta. Sul principio della seduta del 20 novembre, l'on. Vaudier, uno dei Segretari, segnalò l'errore al Senato e dimandò l'autorizzazione di rettificarlo. Così anche in *questo caso in cui la maggioranza non era spostata*, si ritenne che fosse necessario l'intervento del Senato.

Digitized by Google

Nella seduta del 2 gennaio 1850 uno scrutinio pubblico sull'urgenza di un progetto, dava per risultato la parità dei voti, onde l'urgenza era respinta; ma verificatesi le schede, dietro osservazioni dell'onor. Chapot, il Presidente, nella seduta successiva, annunciava un risultato per cui l'urgenza veniva approvata. Dopo un incidente abbastanza lungo e confuso, il Presidente proclamò il risultato dello scrutinio, ma ad onta di ciò l'Assemblea, a scrutinio pubblico, approvò un ordine del giorno motivato col quale, in vista delle difficoltà sollevate, annullava la votazione, ordinando che vi si dovesse procedere di bel nuovo. La nuova votazione diede per risultato l'approvazione dell'urgenza. Tale importante precedente non influì sulla decisione della Legislativa, la quale, nell'ultimo giorno di sua esistenza, 1° dicembre 1851, rifiutò d'annullare uno scrutinio nel quale figuravano parecchi assenti e non si aveva che la maggioranza d'un voto; e ciò contro gli argomenti dell'on. Grévy, il quale aveva provato che l'Assemblea aveva il diritto d'annullare uno scrutinio di cui potesse contestarsi l'esattezza.

Nella seduta del Senato, l'8 giugno 1876, l'on. Maquin dimostrò come uno scrutinio proclamato la vigilia non fosse esatto, non concordando il suo risultato coi nomi dei votanti già inseriti nel « Giornale officiale »: constatando come fossero stati compresi voti di membri notoriamente assenti o malati. Si fece questione se si dovesse non già ricominciare lo scrutinio, ma ordinarne un nuovo controllo e quindi rimettere in questione un voto acquisito. L'onor. Le Royer notando che si trattava d'un errore materiale insisteva perchè fosse rifatto il controllo. Il presidente d'Audiffret-Pasquier dichiarava che credeva necessario porre la questione all'Assemblea, ma l'on. Belcastel si oppose dicendo:

Le proclamazioni della votazione fatta dalla Presidenza, sono come i giudizi d'ultima istanza; possono essere erronee, ma dobbiamo ritenerle assolutamente giuste. Non si può dunque senza violare l'autorità d'una legge acquisita, procedere ad una seconda votazione sullo stesso oggetto.

L'on. Belcastel domandò l'ordine del giorno puro e semplice sull'incidente, il Senato lo approvò e la votazione restò acquisita.

1414. Queste varie contestazioni insorsero per errori causati sia da un inesatto computo dei voti, sia da voti illegalmente dati a nome di assenti. Non v'ha analogia tra questo caso e quello in cui alcuni membri dichiarino dopo il voto in qual senso hanno inteso votare, mentre si sono astenuti, o pretendano aver votato mentre la loro scheda non si è ritrovata. Non si può invalidare un voto acquisito verificato dalla Presidenza e proclamato dal Presidente pel motivo che, tenendo conto dei reclami presentati dopo la votazione, la maggioranza si troverebbe spostata (1).

(1) A. N. 16 giugno 1874.

Digitized by Google

1415. Quando una votazione sia scevra da errori materiali, è irrevocabile e non può essere modificata che a mezzo di una deliberazione ulteriore. Se nel corso d'una discussione unica, la Camera riconosca che un emendamento già approvato nuoce all'economia della legge nella quale venne introdotto, non sembra si possa ritornare sulla decisione presa e respingerlo. Nella seduta del 3 maggio **1878** la Camera dei deputati, in seguito a dichiarazione d'urgenza aveva votata una proposta venuta dal Senato, avente per oggetto di migliorare le pensioni delle vedove dei militari e dei marinai, e dopo votati i due articoli della proposta primitiva, aveva approvata una disposizione addizionale dell'on. Maigne, che fissava alcuni minimi per le pensioni delle vedove dei sott'ufficiali e soldati. Quando si trattò di votare sul complesso, la Commissione del bilancio riconoscendo che una tale legge avrebbe aumentato gli oneri del Tesoro oltre le prime previsioni, domandò che le fosse comunicata la proposta, e la sua domanda venne accolta.

Durante il lavoro della Commissione del bilancio, la Camera modificò il suo regolamento e decise che il ritiro dell'urgenza possa essere effettuato anche dopo la discussione degli articoli. Quindi, avendo la Commissione del bilancio emesso voto contrario all'addizionale dell'on. Maigne nella seduta del **21** maggio, la Camera pronunciò il ritiro dell'urgenza dichiarata sulla proposta ed in seconda lettura, il **27** maggio, l'addizionale venne respinta.

1416. Similmente il rigetto di un articolo approvato non può essere chiesto, sotto pretesto che il mantenerlo importi difficoltà nell'esecuzione di una legge. Nella seduta del **29** marzo **1878** la Camera dei deputati aveva approvato un emendamento dell'on. Wilson, col quale si incaricava lo Stato della costruzione delle linee da Leus a Don e da Armentières al Cateau; i due articoli di quell'emendamento sostituivano due articoli del progetto primitivo che concedeva puramente e semplicemente le nuove linee alla Compagnia del nord. All'art. **3** la Camera dovette occuparsi della creazione di rendite onde procurare allo Stato i mezzi per costruire le linee dichiarate d'utilità pubblica; il Ministro delle finanze dichiarò che nella condizione dei mercati d'Europa egli non avrebbe aumentato d'un centesimo le emissioni per grandi opere pubbliche. La Camera fu costretta a rinviare il progetto all'esame della Commissione. Quando questo progetto ritornò alla Camera emendato per quanto concerneva i modi e i mezzi, ma non nel principio della esecuzione da parte dello Stato, alcuni membri, invocando le difficoltà del bilancio, tentarono di far ritornare la Camera sulla votazione dei due primi articoli. Il presidente Grévy fece notare che non si poteva domandare la soppressione di quegli articoli già votati dalla Camera; e vennero quindi mantenuti (**1**).

(1) C. D. 20 maggio 1878.

Digitized by Google

1417. Il rispetto dovuto al voto acquisito non permette ad una Commissione di presentare, su paragrafi approvati, una redazione nuova, *assolutamente contraria* a quella sancita dalla Camera. Il presidente Dupin diede in proposito le seguenti spiegazioni:

Se, anche coll'idea di migliorare il già fatto o di correggere un difetto evidente, fosse lecito introdurre disposizioni nuove in articoli già approvati, nulla mai avremmo di finito; invano, dopo lunghe discussioni, si sarebbero votati le metà o i tre quarti d'una legge; una nuova redazione distruggerebbe l'opera compiuta. *Ma in tal caso resta pur sempre a votare sul complesso dell'articolo; con che siasi in esso riconosciuto un difetto, ci viene fornito un rimedio legale e conforme al regolamento, quello cioè di respingere l'articolo e ristabilire in sua vece su nuove basi e in seguito a nuova discussione, quella disposizione che la Camera crede più opportuna.* Ma non può la Camera smentire se stessa, e sostituire così, con una nuova redazione che possa conciliarsi col voto precedente, un articolo che contenga evidentemente disposizioni contrarie a quelle già votate (1).

1418. Tali principii non si estendono al caso in cui il voto si applichi ad una disposizione addizionale che deve essere coordinata dalla Commissione ad un articolo del progetto in deliberazione. Così nella seduta del 28 dicembre 1873 l'Assemblea aveva approvato un emendamento dell'onor. De Saisy che doveva essere aggiunto in seguito all'articolo 18 del bilancio, non ancora approvato. Nell'indomani la Commissione del bilancio sottopose al voto dell'Assemblea l'art. 18, completato coll'aggiunta dell'emendamento dell'on. De Saisy che formava il secondo paragrafo dell'articolo. La Commissione dichiarò di mantenere il primo paragrafo, ma di respingere il secondo e chiese la votazione per divisione. Con tale procedura, l'emendamento dell'onor. De Saisy venne respinto.

§ 11. — *Dei voti motivati.*

1419. Quando la votazione non è segreta, i membri di un'Assemblea si pronunciano in favore o contro una proposta tanto per alzata e seduta, quanto per mezzo di schede: essi si levano in silenzio, senza addurre motivi e la loro scheda non può portare che la formula *in favore* o *contro;* in una parola, nessun voto potrebbe essere motivato. Tuttavia, negli scrutinii di eccezionale importanza, la Camera può autorizzare un membro ad esporre sommariamente i motivi del proprio voto; e può anche ammettere una dichiarazione collettiva fatta da un membro a nome di parecchi suoi colleghi (2). Ma le spiegazioni di tale natura debbono essere fornite prima della votazione; non potrebbero quindi darsi nella seduta successiva ad essa (3).

(1) C. D. 3 marzo 1834.
(2) A. N. 24 maggio 1873.
(3) C. L. 4 luglio 1870; A. N. 17 marzo 1874.

Digitized by Google

Prima della votazione, un deputato può essere ammesso a fare una dichiarazione personale sui motivi del proprio voto, ma non potrebbe approfittare di tale facoltà per rientrare nella discussione generale (1).

L'uso di spiegare brevemente i motivi del proprio voto non risulta però da un diritto, ma è semplicemente tollerato. Se un numero eccessivo di deputati chiedesse la parola per motivare il proprio voto, il Presidente potrebbe rifiutarla perchè in tal caso si riaprirebbe sotto una nuova forma una interminabile discussione (2).

1420. Se però i singoli deputati possono motivare il proprio voto, altrettanto non accade per la Camera (3); il risultato delle sue deliberazioni dev'essere motivato come segue: « La Camera ha approvato » o « non ha approvato » (4). Se la proclamazione fosse motivata, ben difficile riuscirebbe riunire una maggioranza. I motivi che determinano le varie frazioni di un'Assemblea a votare uno stesso articolo di legge non sono identici: inoltre « le decisioni della Camera, motivate, potrebbero sollevare questioni di diritto pubblico, formare giurisprudenza, e produrre gravi inconvenienti; mentre la pubblicità delle sedute e i resoconti dei giornali bastano a far conoscere i motivi che possono aver determinato le due deliberazioni » (5).

1421. I principii stessi che vietano ad un'Assemblea di motivare le proprie votazioni, dovrebbero vietare anche i *considerando* in capo di una legge. V' ha in ciò un interesse ben maggiore di quello della pronta adesione d'una maggioranza; interessa che non resti snaturata la vera indole delle leggi; imperocchè col motivare una legge se ne scema l'autorità, perchè i motivi d'un atto non sono che la giustificazione di esso, e la legge regolarmente promulgata s'impone a tutti i cittadini, senz'uopo di giustificazioni. Tuttavia le prime Assemblee motivarono bene spesso i loro decreti. La Costituzione del 14 settembre 1791 e quella del 5 fruttidoro anno III, richiedevano anzi che tutte le leggi votate d'urgenza fossero precedute dalla esposizione dei motivi dell'urgenza.

L'obbligo di motivare la legge scompare nell'anno VIII e non venne più rimesso in vigore; ma nel 1848 la Costituente emise parecchi decreti, preceduti da considerando. Tutti i regolamenti del Corpo legislativo del

(1) C. D. 21 febbraio 1879.
(2) C. D. 17 gennaio 1880.
(3) Salvo eccezione, quando cioè la Camera si pronunci su di una questione politica dopo un'interpellanza rivolta al Governo.
(4) R. S., art. 74; R. C. D., art. 96.
(5) Parole del presidente Lainé, nella seduta del 23 ottobre 1815.

Digitized by Google

secondo Impero, tanto quelli impostigli quanto quelli liberamente deliberati da esso, contengono un articolo così concepito:

Il Corpo legislativo non motiva la sua approvazione nè il suo rifiuto. La sua decisione si esprime con una delle seguenti formule: « il Corpo legislativo ha approvato, o non ha approvato ».

Riadottando il regolamento della Legislativa del 1849, l'ultima Assemblea non vi trovò il divieto di motivare le leggi, ma usò parcamente della sua libertà: tuttavia tre leggi importanti, le tre Costituzioni provvisorie votate nel 17 febbraio 1871, nel 31 agosto 1871 e nel 13 marzo 1873 furono precedute da considerando (1).

1422. Oggidì le due Camere non hanno introdotto nel loro regolamento il divieto di emettere voti motivati; ma in pratica nessun tentativo venne fatto per permettere dei considerando ad un progetto o ad una proposta di leggi; alle difficoltà che talvolta si sollevano per accordarsi su di un testo comune, sarebbe superfluo aggiungere anche quella d'intendersi sulla redazione dei considerando.

Se trattisi d'approvare non già un progetto sottoposto all'approvazione dell'intero Parlamento, ma una semplice risoluzione deliberata separatamente da una delle Camere, l'ostacolo non sussiste più, ma resta sempre l'inconveniente. Così nè la Camera dei deputati, nè il Senato usano motivare le loro risoluzioni. Nella seduta del 12 novembre 1877, era stata presentata alla Presidenza della Camera dei deputati una proposta d'inchiesta elettorale preceduta da considerando i quali non erano che una esposizione di motivi destinata a fornire schiarimenti alla Camera: il 15 novembre quando la proposta venne in discussione, i considerando non vennero messi ai voti.

§ 12. — *Del voto degli assenti.*

1423. Per principio, soltanto i membri presenti alla seduta hanno diritto di prender parte alla votazione; in fatto si vota spesse volte per i membri assenti (2), anche quando essi sieno notoriamente lontani dall'Assemblea per causa di pubblico servizio. Nella seduta del Corpo legislativo

(1) Basti citare uno solo di quei considerando per provare quanto talvolta sia puerile motivare le leggi: « Considerando un nuovo titolo, una denominazione più precisa, *senza nulla innovare nello stato delle cose*, può aver l'effetto di porre meglio in evidenza l'intenzione dell'Assemblea di continuare francamente *il tentativo leale incominciato a Bordeaux* ».

(2) Nello scrutinio di cui parlava l'on. Keller, 117 voti contro 117 avevano respinta l'urgenza domandata in favore d'una proposta di dichiarare in permanenza il Corpo legislativo.

Digitized by Google

dell'11 agosto 1870, l'onor. Keller avvertì che qualcuno aveva votato per l'onor. Coulaux notoriamente assente per dolorose necessità patriottiche e deplorò il fatto.

1424. Quando si voti per membri assenti senza congedo, difficile riesce constatare l'irregolarità; ma l'abuso si spinge sino a votare per gli assenti in regolare congedo, ed è raro che se trattisi di votazione importante i vinti non sollevino proteste.

Nella seduta del 30 novembre 1872 l'on. Baragnon deplorò che nella seduta precedente fossero stati deposti nell'urna i nomi di parecchi assenti; il presidente Grévy rispose:

La consuetudine irregolare ed abusiva di votare per procura deve essere abolita. Essa è inammissibile per i deputati irregolarmente assenti dall'Assemblea al momento della votazione, non meno che per quelli che sono in regolare congedo... Imperocchè se potesse darsi il mandato di votare, ciò dovrebbe essere possibile per gli uni come per gli altri. Io ritengo che non si possa ammettere per nessuno, che un simile atto costituisca un deplorevole abuso, onde faccio appello alla lealtà ed alla rettitudine di tutti i membri dell'Assemblea, perchè abbia una buona volta a cessare.

Ma ad onta della fermezza con la quale il Presidente aveva esposti i principii, e ad onta dell'adesione dell'Assemblea, l'abuso del voto per procura continuò e sollevò un nuovo reclamo da parte dell'on. Moline nella seduta del 6 novembre 1873.

Io sostengo, non esser degno d'una assemblea che sia tenuto conto dei voti di quelli fra i suoi membri, l'assenza dei quali è constatata nella seduta e che non hanno potuto avere dalla discussione nessun schiarimento.

A questo inconveniente del voto per procura, l'onor. Clapier credette un giorno di avere trovato il rimedio; il 16 giugno 1874 egli domandò che si detrassero dagli scrutinii le schede dei deputati assenti in virtù di regolare congedo. Il presidente Buffet gli rispose:

La Presidenza ed i segretari non possono fare che una sola cosa; contare le schede rinvenute nelle urne. *È di regola che soltanto i membri presenti possano partecipare alla votazione*, ma ognuno sa che tale regola è spesso violata da ambedue le parti dell'Assemblea. *Riesce pertanto impossibile alla Presidenza stabilire la distinzione reclamata dall'on. Clapier*, perchè accade talvolta e potrei dire sovente, che prendano parte al voto, essendo presenti, anche deputati provvisti di regolare congedo.

A rigore, l'*infrazione del regolamento, consiste nel voto dei membri assenti; non avendo un deputato il diritto, a termini del regolamento di far procura ad uno dei suoi colleghi perchè voti in sua vece, non si possono regolarmente ammettere che i voti dei presenti.*

Avendo l'on. Henri de Lacretelle nuovamente domandato nella seduta del 25 luglio 1874 che « il risultato delle votazioni non fosse ulteriormente

Digitized by Google

falsato da schede prese nei cassetti degli assenti », l'on. presidente Buffet stabilì nettamente quali fossero i limiti della Presidenza in proposito alle schede degli assenti:

La Presidenza non è autorizzata a sopprimere una scheda *tranne nel caso in cui vi sia reclamo o protesta da parte di colui al quale indebitamente sia stata levata una scheda portante il suo nome. Ho fatto sopprimere la scheda deposta col nome dell'on. Maure, perchè quest'onorevole membro mi ha scritto due lettere colle quali protesta contro l'abuso che si è fatto delle sue schede.*

1425. In vista di tali precedenti, i redattori del regolamento del Senato introdussero in esso, nell'art. 109, la seguente disposizione:

I Senatori in regolare congedo constatato nel « Journal officiel » non dovranno partecipare alle votazioni prima dell'espiro del loro congedo, se non abbiano avvisata la Presidenza della loro presenza.

Tale norma non è scritta nel regolamento della Camera dei deputati, ma non dubitiamo che essa sia rigorosamente osservata al Senato.

1426. In caso di scrutinio pubblico alla tribuna o di scrutinio segreto, riesce naturalmente impossibile votare per gli assenti. Un deputato che per malattia non possa portarsi fino alla sala delle sedute, ma che si trovi presente nel palazzo legislativo, può far deporre la propria scheda o palla nell'urna, o dal Presidente o dai Segretari: ma perchè il voto dell'assente possa essere così raccolto, è necessaria l'autorizzazione dell'Assemblea, la quale d'altronde non viene mai rifiutata (1). Il Presidente non può deporre nell'urna la scheda che un deputato assente dal Palazzo legislativo gli inviasse a mezzo della posta (2).

§ 13. — *Dell'astensione.*

1427. Il regolamento non vieta l'astensione *individuale* (3). Anzitutto i Presidenti delle Camere hanno il diritto di astenersi dal votare e generalmente non prendono parte ad alcuna votazione (4). I membri della Camera hanno pure il diritto di astenersi individualmente (5); nella seduta del 16 ottobre 1848, il presidente Marrast disse: « Si procede allo scrutinio

(1) A. N. 6 e 26 novembre 1873, 29 gennaio 1875, 11 novembre 1875, 9 dicembre 1875.

(2) A. N. 2 dicembre 1873.

(3) Nelle due Camere del Parlamento inglese, quando votasi per divisione « tutti i membri presenti sono tenuti a votare. In parecchie circostanze vennero richiamati al banco e invitati a votare membri che si erano astenuti ». *Les usages du Parlement anglais*, par M. Maurel-Dupeyré, p. 38.

(4) A. N. 26 marzo 1874.

(5) C. D. 29 marzo 1876.

Digitized by Google

pubblico come al solito; *coloro che intenderanno astenersi, deporranno nell'urna un pezzo di carta bianca* ».

Resta finalmente stabilito da vari precedenti che anche l'astensione *collettiva*, purchè spontanea non è proibita (1); il regolamento prevede e punisce soltanto le manovre che si facciano nell'intento di provocare astensioni collettive.

1428. Coloro che si astengono sia individualmente, sia collettivamente, possono esser ammessi a dar ragione della propria astensione. In fine della seduta del 21 marzo 1878, mentre stavasi per votare il bilancio delle entrate del 1878, l'on. Louis Blanc dichiarò a nome di parecchi colleghi e proprio, di ritenere che la Camera avrebbe prudentemente agito non usando della forza che ad essa attribuisce il diritto di votare il bilancio: « in tale situazione, egli aggiunse, *abbiamo creduto di doverci astenere*, sia in omaggio alle nostre convinzioni, sia perchè non ci si creda animati da propositi ostili al gabinetto ».

Le spiegazioni di simile natura debbono esser date prima della votazione; non potrebbero quindi essere dichiarati il giorno dopo i motivi della propria astensione (2). Per la stessa ragione, il Presidente non dà lettura alla Camera delle lettere con le quali i deputati che non avessero votato, intendessero giustificare la propria astensione (3).

CAPITOLO XIII.

DEL TITOLO E DELLA SPEDIZIONE DELLE LEGGI

1429. Il titolo che deve precedere la legge e ne riassume lo scopo venne per molto tempo stabilito dagli agenti del potere esecutivo senza intervento diretto o indiretto del potere legislativo; diversi fatti ricordati dagli autori del *Trattato della formazione delle leggi* provano quanti inconvenienti offra un tale sistema. Nel 27 novembre 1790 l'Assemblea Costituente aveva emesso un decreto relativo al giuramento che doveva prestare il clero; l'ultimo articolo di quel decreto disponeva che tutti gli ecclesiastici o laici *che si coalizzassero per concertare un rifiuto* d'obbedienza ai decreti dell'Assemblea sarebbero stati processati come perturbatori dell'ordine pubblico e puniti a rigore di legge. La Municipalità di Parigi fece affiggere il

(1) A. N. 26 maggio 1848; C. D. 21 marzo 1878.
(2) A. N. 17 aprile 1849; C. D. 22 novembre 1876.
(3) A. N. 26 maggio 1848.

Digitized by Google

decreto col titolo seguente: « Decreto che dichiara perturbatori della quiete pubblica e soggetti come tali a processo tutti gli ecclesiastici funzionari pubblici *che rifiuteranno* di prestar giuramento nei termini voluti dalla legge ». Tale titolo commosse vivamente il pubblico, e nella seduta del 4 gennaio 1791 l'on. Bailly, sindaco di Parigi e presidente dell'Assemblea, deplorò l'incorso errore, assicurando di nulla aver trascurato da parte sua perchè vi fosse quanto prima riparato. Così pure in una lunga ed ampollosa lettera al Presidente dell'Assemblea, il Ministro della giustizia esprimeva il suo rammarico e le proprie giustificazioni per l'avvenuto equivoco. Accanto a tale precedente si può porre quello della legge 12 gennaio 1816 che dal titolo pareva accordasse amnistia piena ed intera a tutti coloro che avessero preso parte al Governo dei Cento Giorni, mentre in fatto rinnovava le pene di esilio e proscrizione contro varie classi di cittadini.

1430. A simili inconvenienti non sarebbe posto rimedio sottoponendo il titolo delle leggi all'approvazione del potere legislativo; le Camere votano testi imperativi, non già dei titoli (1). Perchè il titolo d'una legge divenisse obbligatorio, sarebbe necessario che fosse inserito nel corpo stesso della legge (2). È consuetudine, tuttavia, di non mutare il titolo delle leggi che si presentano ad una delle Camere dopo che sono già state votate dall'altra. Nel 1845 un progetto di legge presentato dapprima alla Camera dei Pari e da essa votato era intitolato: « Progetto di legge sul regime legislativo delle colonie ». Quando quel progetto fu portato alla Camera dei deputati, venne stampato col titolo: « Progetto di legge sul regime degli schiavi nelle colonie ». Nella seduta della Camera del 29 maggio 1845 un deputato rilevò tale modificazione, aggiungendo che doveva essere effetto d'un errore, e chiese quindi la rettifica del titolo. Il presidente Sauzet rispose:

Quando un progetto di legge è stato approvato da una delle due Camere, nulla può essere in esso mutato se non per mezzo di un nuovo voto legislativo. Simile osservazione torna applicabile al titolo come ad ogni altra disposizione, sebbene il titolo abbia minore importanza e non sia direttamente sottoposto alla deliberazione della Camera. L'errore dev'essere quindi rettificato.

Nella seduta del giorno successivo, il Presidente aprì la discussione del progetto col titolo rettificato. Venne allora osservato da un deputato che

(1) C. D. 29 marzo 1841.

(2) Il presidente Dupin fa osservare che la Camera non vota il titolo delle leggi; che per conseguenza un emendamento proposto al titolo non può avere il carattere di legge, ma soltanto richiamare l'attenzione della Camera.

Il *Relatore* riconosce giusta l'osservazione di trasportare le parole: « *in tempo di pace* che debbono reggere l'intera legge, dal *titolo* al *dispositivo* dei quattro primi articoli ». V. il *processo verbale* della seduta della Camera dei deputati, 19 febbraio 1834.

Digitized by Google

il titolo primitivo non poteva più convenire al nuovo progetto; che a termini dell'ordinanza in virtù della quale il progetto era stato presentato alla Camera, quel progetto non aveva nessun titolo; che pertanto era irregolare e intempestivo voler qualificare il progetto di legge, onde chiedeva che le dichiarazioni fatte nella seduta antecedente si avessero a considerare come non avvenute. Il presidente Sauget rispose che le dichiarazioni fatte non si potevano considerare come non avvenute; che il titolo delle leggi può essere deliberato dalle Camere quando costituisca un tutto unico col corpo della legge e in tal caso essendo legge come la legge stessa, poteva essere modificato soltanto in via d'emendamento; che nel caso concreto aveva verificato come nessun titolo fosse stato *legislativamente* apposto alla deliberazione della Camera dei pari, ciò che non impediva però che quella legge dovesse a portare una intestazione quando fosse stata inserita nel Bollettino; che la Camera quindi non era chiamata a deliberare sulla intestazione della legge stessa.

In seguito a tali spiegazioni che determinavano con precisione i diritti del potere legislativo in materia, l'incidente fu chiuso. L'intestazione che è posta all'ordine del giorno, nulla influisce pertanto sul vero carattere della legge, e non può avere alcuna autorità se non quando sia voluta dalle Camere come faciente parte del capo della legge, nel qual caso diventa obbligatoria e non può essere modificata al momento della promulgazione. Nel caso inverso, il guardasigilli può rettificarla se la ritenga difettosa, ma il nuovo titolo che accompagna la legge promulgata non ha autorità superiore al titolo primitivo per quanto riguarda l'interpretazione della legge.

1431. Sebbene l'intestazione d'una legge non sia obbligatoria quando non è votata dal potere legislativo, torna opportuno però che questo potere non resti assolutamente estraneo alla redazione del titolo sotto il quale i suoi atti vengono portati alla conoscenza dei cittadini. Ad onta della grande pubblicità che vien data dalla stampa alle deliberazioni del Parlamento, le leggi spesso non si leggono nel loro vero testo, spesso si classificano e si giudicano dal titolo. Per assicurare alle Assemblee un diritto di controllo l'on. Vallette proponeva nel 1839 che fosse eletta in ciascuna Camera una Commissione, incaricata di apporre i titoli alla legge in accordo col Governo. Questo sistema non venne adottato, ma se ne pratica uno equivalente fino dal 1871. Quando venga depositato alla Presidenza un progetto od una proposta di legge, il Segretario generale della Presidenza redige il titolo che dev'essere apposto in testa all'esposizione dei motivi, e se vi sia qualche dubbio, s'accorda preventivamente col ministro competente o con l'autore della proposta. Quando il progetto o la proposta sia già stata appro-

Digitized by Google

vata dalla Camera, egli esamina se si sieno introdotti nel testo emendamenti tali da rendere necessaria una modificazione della intestazione, e stabilisce quindi il titolo definitivo, lo sottopone all'approvazione del Presidente della Camera, e dà l'ordine che venga scritto in testa alle copie autentiche, prima della formola che constata l'approvazione. Quando il potere legislativo appartiene ad una sola Assemblea, il Governo promulga la legge approvata senza mutarne il titolo; quando vi sono due Camere, ciascuna di esse conserva l'intestazione precedentemente adottata dalla Presidenza dell'altra Camera, a meno che, non modifichi anche il dispositivo. Siccome però in tal caso il progetto deve ritornare dinanzi alla Camera che lo ha votato per prima, il Governo trova sempre conformi le intestazioni delle due copie e non v'ha alcuna ragione di modificarle.

1432. In ambedue le Camere tutti i progetti e le proposte approvate sono spedite in doppio esemplare in base al testo sul quale il Presidente ha constatato le decisioni della Camera. Il testo pubblicato nel resoconto *in extenso* non fa autorità perchè può contenere errori di stampa. I due esemplari ufficiali sono firmati dal Presidente o dal Vicepresidente che ha messo ai voti la legge e secondo una consuetudine antica, da parecchi Segretari. Sebbene il regolamento non ne faccia obbligo, pure si ritiene a ragione che le firme dei segretari siano almeno altrettanto necessarie per i progetti di legge che per i processi verbali. Il carattere di autenticità degli esemplari si completa coll'apposizione fatta dietro ordine del Presidente, del sigillo della Camera (1). Uno degli esemplari resta depositato negli archivi particolari della Camera; l'altro viene trasmesso alle autorità competenti, giusta le norme che regolano i rapporti dei poteri pubblici.

1433. Quando la copia autentica d'un progetto o d'una proposta di legge sia conforme al testo letto in seduta dal Presidente e votato dalla Camera, nessuno ha diritto di modificarla, nemmeno per togliere un errore evidente e materiale. Ma la Camera, consultata dal Presidente, sull'iniziativa del relatore o del ministro competente, può ordinare la rettifica d'un progetto di legge precedentemente approvato nel suo complesso (2).

La rettifica può anche chiedersi ed ottenersi in seguito alla promulga-

(1) La copia e collazione dei progetti approvati viene fatta a cura del Capo dell'ufficio di spedizione delle leggi e dei processi verbali; il segretario generale della presidenza vigila a che sieno osservati i termini prescritti; constata la esattezza delle copie, le sottopone alla firma del Presidente, le munisce del sigillo della Camera, ed eseguisce gli ordini del Presidente per quanto concerne la trasmissione (Reg. int. del Senato e della Camera dei deputati, art. 3 e 4).

(2) C. D. 18 gennaio e 8 febbraio 1833, 12 luglio 1856, 12 giugno 1837, 24 marzo e 28 agosto 1845; A. N. 24 maggio 1875.

Digitized by Google

zione della legge (1). In tal caso viene inserita a cura del Governo un'*errata corrige* nel « Giornale officiale » e nel « Bollettino delle leggi ». Se vi sieno due Camere e l'errore esista negli esemplari autentici di ambedue, la domanda di rettifica deve essere fatta contemporaneamente al Senato ed alla Camera dei deputati come si trattasse d'approvare un intero progetto di legge. L'estratto del processo verbale che ordina delle rettifiche ad una legge è firmato non solo dal Presidente come gli estratti ordinari, ma ancora dai Segretari, e munito del sigillo della Camera.

CAPITOLO XIV.

DELLA PROMULGAZIONE DELLE LEGGI

§ 1. — *Del diritto di promulgazione.*

1434. Dopo il **1789** il *diritto* di promulgare la legge venne quasi sempre attribuito al Capo del potere esecutivo, al quale però spesse volte le Costituzioni imposero l'*obbligo* di farlo entro un tempo determinato. La prima legge che regolò l'esercizio del diritto di promulgazione, data dall'8 ottobre-6 novembre **1789**, ed attribuiva al re la facoltà di consentire o rifiutare la promulgazione, e quindi di *sanzionare* i decreti dell'Assemblea. Il rifiuto della sanzione non poteva essere che sospensivo e la Costituzione del **14** settembre **1791** ne determinò con precisione gli effetti.

A termini della Costituzione stessa, il re doveva *rifiutare la propria sanzione* ad ogni decreto il cui esordio non attestasse averlo l'Assemblea votato nelle forme costituzionali: se uno di tali decreti fosse stato sanzionato, i ministri non potevano *apporvi il sigillo nè promulgarlo*, e la loro responsabilità a questo riguardo durava per sei anni (2).

1435. Sotto la prima Costituente, Luigi XVI non esercitò il suo diritto di sanzionare e promulgare le leggi, senza interruzione; dal **21** giugno **1791** — data della fuga da Varennes — al **3** settembre successivo, l'esercizio della prerogativa reale venne sospeso, ed i ministri furono costretti a promulgare le leggi senza poterle sottoporre all'approvazione del Capo dello Stato.

(1) C. D. 12 luglio 1836; A. N. 12 dicembre 1871, 30 giugno 1873, 20 febbraio 1874, 5 giugno 1874, 28 maggio, 26 giugno e 5 novembre 1875; S. 28 ottobre 1878; C. D. 5 novembre 1878.

(2) *Ibid.*, tit. III, cap. III, sez. 2ª, art. 10.

Digitized by Google

Il 3 settembre 1791, l'Assemblea decise che l'atto costituzionale fosse presentato al re che ricuperò così il diritto di sanzione e promulgazione. Dopo gli avvenimenti del 10 agosto 1792, Luigi XVI venne nuovamente sospeso dalle sue funzioni, e la Legislatura decretò che le leggi sarebbero state promulgate di pien diritto, dopo la loro approvazione, da un Consiglio esecutivo provvisorio composto dei ministri (1).

1436. Il modo di promulgazione stabilito dalla Legislativa venne applicato dalla Convenzione. Quest'Assemblea introdusse, nella sua Costituzione del 24 giugno 1793, la necessità della sanzione popolare, e decise che la legge non potesse essere approvata dal Corpo legislativo che in via provvisoria. I decreti del Corpo legislativo dovevano essere inviati in tutti i Comuni della repubblica sotto il titolo: *Legge proposta*. Quaranta giorni dopo l'invio della legge proposta, se, nella metà più uno dei Dipartimenti, il decimo delle Assemblee primarie di ciascuno di essi non aveva reclamato, si presumeva approvato il progetto, il quale quindi diventava legge. In caso di reclamo, il Corpo legislativo doveva convocare le Assemblee primarie, le quali esprimevano il loro voto sulla legge.

1437. La Costituzione del 24 giugno 1793 non venne mai applicata, e con la Costituzione del 5 fruttidoro anno III la Convenzione trasmise il diritto di sanzione ad una seconda Camera, che si chiamava Consiglio degli Anziani. La legge votata dal Consiglio dei Cinquecento ed approvata da quello degli Anziani, doveva essere munita del sigillo dello Stato e pubblicata dal Direttorio entro due giorni dal ricevimento; il termine era ridotto ad un giorno per le leggi votate d'urgenza (2).

1438. Dopo il colpo di Stato del brumaio, il diritto di sanzione non venne immediatamente restituito al potere esecutivo. A termini della Costituzione dell'anno VIII, ogni decreto del Corpo legislativo doveva essere promulgato dal primo Console nel decimo giorno da quello in cui era stato emanato, a meno che entro tal termine non fosse stato interposto ricorso al Senato per causa d'incostituzionalità (3). Il ricorso poteva interporsi dal Governo e dal Tribunato (4).

1439. Il primo Console, divenuto Imperatore, venne investito del diritto di sanzione. A termini degli art. 71 e seguenti del senatoconsulto 28 fiorile

(1) D. 15 agosto 1792, art. 2 e 5.
(2) C. 5 fruttidoro anno III, art. 128 a 131.
(3) C. 22 frimaio anno VIII, art. 37.
(4) *Ibid.*, art. 21.

Digitized by Google

anno XII, il Senato poteva dichiarare non esservi luogo a promulgare una legge. Ma l'Imperatore, dopo sentito il Consiglio di Stato, era libero di non tener conto di tale dichiarazione, e di promulgare ciò non ostante la legge. Le Carte del 1814 e del 1830 mantennero al capo dello Stato il diritto assoluto di sanzione e promulgazione.

1440. La Costituzione del 4 novembre 1848 stabilì che il Presidente della Repubblica dovesse promulgare le leggi nel nome del popolo francese. Le leggi urgenti *dovevano* essere promulgate entro tre giorni, le altre nel termine di un mese, a partire dal giorno della loro approvazione nell'Assemblea. Nell'intervallo fissato per la promulgazione, il Presidente della Repubblica poteva domandare, mediante messaggio motivato, una nuova deliberazione; la risoluzione adottata in tal caso dall'Assemblea diventava definitiva e doveva essere promulgata entro tre giorni. Mancando la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, nei termini fissati, *vi provvedeva il Presidente dell'Assemblea nazionale.* Il capo del potere esecutivo non aveva dunque alcun diritto di sanzionare.

La Costituzione del 1848 e le leggi emanate fino all'Assemblea legislativa vennero *promulgate dal Presidente dell'Assemblea nazionale* (1).

1441. L'art. 10 della Costituzione 14 gennaio 1852 attribuì al capo del potere esecutivo il diritto di sanzionare e di promulgare le leggi ed i senatoconsulti; ma l'art. 26 della Costituzione stessa stabilì che il Senato potesse *opporsi* alla promulgazione: 1° delle leggi che fossero contrarie od attentassero alla Costituzione, alla religione, alla morale, alla libertà dei culti, alla libertà individuale, all'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, all'inviolabilità della proprietà, ed al principio della inamovibilità della magistratura; 2° di quelle che potessero in qualche modo compromettere la difesa del territorio nazionale. Queste disposizioni vennero completate dal senatoconsulto 14 marzo 1867 e dall'art. 5 del senatoconsulto 8 settembre 1869. Il Senato acquistando colla Costituzione dell'8 maggio 1870 il diritto di proporre leggi, perdette quello di opporsi alla promulgazione.

1442. Ristabilita la Repubblica, il capo del potere esecutivo perdette necessariamente il diritto di sanzione: conservò quello di promulgazione, ma questo, ridotto in limiti assai ristretti, è piuttosto un *dovere* che un *diritto.* In sui primordi dell'Assemblea di Bordeaux l'art. 2 della legge 31 agosto 1871 si limitava a disporre: « Il Presidente della Repubblica promulga le leggi, dopo che gli sono trasmesse dal Presidente dell'Assemblea

(1) D. 28 ottobre 1848, art. 6; L. 6 novembre 1848, art. 2.

Digitized by Google

nazionale ». L'art. 2 della legge 13 marzo 1873 ristabilì i termini scritti nella Costituzione del 4 novembre 1848.

1443. Secondo le leggi costituzionali del 1875, il Presidente della Repubblica promulga le leggi dopo che sono state votate dalle Camere (1). La promulgazione dev'essere fatta entro un mese dacchè è stata trasmessa al Governo la legge definitivamente approvata; però le leggi, la promulgazione delle quali sia dichiarata urgente con un voto espresso dalle due Camere, debbono essere promulgate entro tre giorni. Conseguentemente la promulgazione delle leggi votate dalle due Camere *è obbligatoria;* essa costituisce pel Presidente della Repubblica un *dovere* cui deve adempire. Tuttavia, nel termine fissato per la promulgazione, il Presidente della Repubblica ha diritto di chiedere alle due Camere, a mezzo di un messaggio motivato, una nuova deliberazione, la quale non può essere negata (2); la nuova deliberazione delle due Camere è definitiva, ed il Presidente della Repubblica non può astenersi dal promulgarne il risultato nei termini prescritti.

§ 2. — *Delle forme della promulgazione.*

1444. Il primo decreto dell'Assemblea costituente promulgato dal re è relativo ad un prestito di 30 milioni; emesso dall'Assemblea il 9 agosto 1789, venne promulgato il 12 di quel mese nelle forme seguenti. In testa al decreto v'è un esordio così concepito: « Il re, avendo fatto conoscere all'Assemblea nazionale il bisogno d'un prestito di trenta milioni, l'Assemblea lo ha deliberato col seguente decreto: « L'estratto del processo verbale della seduta dell'Assemblea, contenente il testo degli articoli approvati, è integralmente riprodotto con le firme del Presidente e dei segretari. L'atto finisce con l'autorizzazione data in nome del re, all'amministrazione delle finanze di ricevere i fondi delle persone che vorranno interessarsi nel prestito; esso è firmato « Luigi » e più sotto « *par le Roi,* il conte di Saint-Priest ».

1445. Un mese dopo la formola cangia; la promulgazione è decretata dal re, *nel suo Consiglio;* la legge è intitolata: *Decisione del Consiglio di Stato del Re per la sanzione dei decreti dell'Assemblea nazionale.* Pare quasi che Luigi XVI volesse cercare nel suo Consiglio un riparo contro la crescente autorità dei rappresentanti della nazione. Il titolo e la forma del-

(1) L. C. 25 febbraio 1875, art. 3, § 1.
(2) L. C. 16 luglio 1875, art. 7. V. n° 1205.

Digitized by Google

l'atto di promulgazione continuano a variare; si adoperano volta a volta le parole « dichiarazione del re » — « regolamento fatto dal re » — « decisione del Consiglio di Stato del re » — « lettere-patenti del re in forma di editto » — « proclama del re ». Talvolta perfino, come nel decreto 27 settembre 1789, il re motiva la propria sanzione, sopprime le firme del Presidente e dei segretari dell'Assemblea, aggiunge un articolo al decreto, confonde, in una parola, il diritto di fare la legge con quello di metterla in vigore (1).

La dichiarazione del re relativa all'uscita ed alla circolazione delle granaglie trascura ancora più le prerogative parlamentari; essa porta la menzione: *registrata in Parlamento* ed incomincia:

Luigi per la grazia di Dio, Re di Francia e di Navarra; a tutti coloro che vedranno le presenti lettere, salute.

L'Assemblea nazionale, *condividendo le nostre previsioni allarmanti* sul caro dei grani e la difficoltà della loro circolazione nell'interno del Regno, credette opportuno decretare varie disposizioni con le decisioni 29 agosto ultimo e 18 corrente mese, supplicandoci di sanzionarle. Indotti da queste ed altre cause, dietro avviso del nostro Consiglio, di *nostra scienza e piena facoltà ed autorità reale* abbiamo detto, dichiarato ed ordinato; e colle presenti firmate di nostra mano, diciamo, dichiariamo ed ordiniamo, vogliamo ed approviamo quanto segue.

In fine della legge non si riscontrano le firme del Presidente e dei segretari dell'Assemblea; ma invece si vede ricomparire la vecchia frase degli editti: *Perchè tale è il nostro piacere.* La stessa formola è mantenuta con piccole varianti (2) durante il mese di settembre e la maggior parte dell'ottobre; ma alla fine d'ottobre diviene più modesta; l'estratto del processo verbale dell'Assemblea è riprodotto *in extenso* colle firme del Presidente e dei segretari, ed il re si limita ad apporvi il visto e dichiarare che accorda la sanzione.

1446. Simili incertezze richiedevano necessariamente un regolamento; colla legge costituzionale 8 ottobre - 6 novembre 1789 l'Assemblea determinò come segue la forma della promulgazione delle leggi:

La promulgazione delle leggi sarà fatta secondo le seguenti formole:

Luigi, per grazia di Dio e *per legge costituzionale dello Stato*, re dei Francesi, a tutti i presenti e futuri salute.

L'*Assemblea nazionale ha decretato*, e noi vogliamo e ordiniamo quanto segue: (Qui sarà riportata la copia letterale del decreto *senza aggiunte od osservazioni*).

(1) Questo decreto sulla gabella, nel quale l'Assemblea non figura che a titolo di menzione, è intitolato: « Regolamento fatto dal re, concernente la percezione delle imposte e la riduzione del prezzo del sale a sei soldi la libbra ».

(2) In sul principio d'ottobre, dopo le parole « perchè tale è il nostro piacere » si aggiunge: « affinchè ciò sia cosa fissa e determinata per sempre; » più l'uomo è incerto del presente, più sente il bisogno di promettere l'eternità.

Digitized by Google

Mandiamo ed ordiniamo a tutti i tribunali, corpi amministrativi e municipii, che le presenti facciano trascrivere sui loro registri, leggere ed affiggere nei circondari e dipartimenti rispettivi ed eseguire come legge del Regno. In fede di che, noi abbiamo firmate e fatte controfirmare le presenti, apponendovi il sigillo dello Stato.

1447. Dopo la sospensione del re, nel giugno 1791, la forma della promulgazione venne semplificata; il decreto dell'Assemblea è riprodotto puramente e semplicemente nella sua integrità con le firme del Presidente e dei segretari; i Ministri v'appongono il visto e ne ordinano la pubblicazione. Tale sistema, soppresso nel 3 settembre 1791, giorno in cui fu compiuta la Costituzione, ricomparve nel 10 agosto 1792. Il testo integrale della legge è tuttavia seguìto dalla formola: « Mandiamo ed ordiniamo » senza che si sappia chi mandi ed ordini, poichè il Consiglio esecutivo provvisorio non interviene. In fine della legge si leggono soltanto queste parole: « In virtù del decreto 10 agosto 1792 l'anno quarto della libertà. *In nome della nazione*, DANTON ». L'art. 5 del decreto 15 agosto 1792 regolò questo stato di cose e stabilì che le leggi avessero a terminare colla formola: « *In nome della nazione*, il Consiglio esecutivo provvisorio manda ed ordina, ecc. ..... ». A cominciare dal 24 ottobre 1792 la formola: *In nome della Repubblica*, sostituisce quella: « In nome della nazione ». La celebre legge del 22 pratile anno II, riguardante il tribunale rivoluzionario, è la prima che figuri nel « Bollettino delle leggi » senza formola; essa ha solo il visto di uno degli ispettori della Convenzione, e la dichiarazione d'esser stata collazionata sull'originale, fatta dal Presidente e dai segretari di essa.

1448. L'art. 130 della Costituzione del 5 fruttidoro anno III, decise che la promulgazione delle leggi avesse ad esser fatta nella forma seguente: « *In nome della Repubblica francese* ..... Il Direttorio ordina che la legge o l'atto legislativo su esteso, sia pubblicato, eseguito e munito del sigillo della Repubblica ».

1449. Quando la Costituzione del frimaio anno VIII, ebbe sostituito quella del fruttidoro anno III, una decisione del 28 nevoso anno VIII, modificò nel seguente modo la forma della promulgazione: « *In nome del popolo francese*, Bonaparte primo console, proclama legge della Repubblica il seguente decreto, emanato dal Corpo legislativo il ..... ecc..... *Sia* la presente legge munita del sigillo dello Stato, inserita nel « Bollettino delle leggi », inscritta nei registri delle autorità giudiziarie ed amministrative; il Ministro della giustizia è incaricato di sorvegliarne la pubblicazione ». Il soggiuntivo impersonale *sia* sostituiva ancora la formola « mandiamo e ordiniamo » che non era compatibile colle apparenze repubblicane conservate dalla Costituzione.

Digitized by Google

1450. Stabilito l'Impero, la formola « mandiamo ed ordiniamo » ricompare con un esordio che incomincia:

. « Napoleone per la grazia di Dio e le Costituzioni *della Repubblica*, imperatore dei Francesi a tutti i presenti e futuri salute » (1). Nel 1807 la formola viene mutata; Napoleone è imperatore dei Francesi « per la grazia delle Costituzioni » e la memoria della Repubblica scompare.

1451. Sotto la Restaurazione, il potere legislativo prende posto nella formola di promulgazione che comincia:

Luigi, per la grazia di Dio, re di Francia e di Navarra, ecc. Noi abbiamo proposto, *le due Camere hanno approvato,* noi abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue.....

Mandiamo ed ordiniamo che la presente legge, *discussa, deliberata e approvata dalle due Camere* e da noi sanzionata, sia pubblicata e registrata per essere eseguita come legge dello Stato, ecc.

La Rivoluzione di luglio fa del re di Francia un re dei Francesi ed attribuisce alle Camere la pienezza del diritto d'iniziativa: quindi viene soppressa la formola: « Noi abbiamo proposto ».

1452. Nel 1848, i decreti della Costituente vengono promulgati sotto la formola assai semplice ed esatta: « L'Assemblea nazionale ha approvato, ed il capo del potere esecutivo promulga il decreto che segue ». In calce al decreto sono riportate la data della deliberazione dell'Assemblea e le firme del Presidente e dei segretari.

Messa in vigore la Costituzione del 1848 i decreti dell'Assemblea legislativa vengono riprodotti *in extenso* e seguiti dalla formola esecutiva: « La presente legge sarà promulgata e munita del sigillo dello Stato »; la formola è firmata dal Presidente della Repubblica e dal Ministro competente.

1453. Nel 1852, prima della completa soppressione della Repubblica, la copia autentica della decisione del Corpo legislativo constatante l'approvazione del progetto di legge, e quella del Senato che constata come la Camera alta non si opponga alla promulgazione, vengono inserite nel « Bollettino delle leggi », e dopo la riproduzione integrale di questi due documenti viene la formola: « La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà promulgata ed inserita nel « Bollettino delle leggi ». Tale formola è firmata dal Capo dello Stato, dal Guardasigilli e dal Ministro di Stato. Ristabilitosi l'Impero, un decreto del 2 dicembre 1852 mantenne il sistema, completandolo con l'aggiunta della formola: « mandiamo ed ordiniamo, ecc..... ». Nel 1870 un decreto del 21 maggio ristabilì una formola analoga a quella della Restaurazione.

(1) S. C. 28 fiorile anno XII (18 maggio 1804), art. 40.

Digitized by Google

1454. Il primo atto legislativo dell'Assemblea del 1871 venne promulgato senza alcuna formola od intervento di potere esecutivo, ed è la risoluzione del 17 febbraio 1871 che affida il potere esecutivo all'on. Thiers. La legge 21 marzo 1871 sullo stato d'assedio del dipartimento di Seine-et-Oise venne pure promulgata nel « Giornale officiale » del 22 marzo, senza formola; ma dopo le firme del Presidente e dei segretari dell'Assemblea figura quella del capo del potere esecutivo.

Nel 31 marzo 1871 l'on. Thiers riprese la formola del 1848: « L'Assemblea nazionale ha approvato, il Presidente del Consiglio, capo del potere esecutivo della Repubblica francese, promulga la legge seguente ». Nel 2 settembre 1871, quando il signor Thiers fu investito del titolo di Presidente della Repubblica, un decreto stabilì che la promulgazione delle leggi fosse fatta con la formola seguente: « L'Assemblea nazionale ha approvato; il Presidente della Repubblica francese promulga la legge seguente ».

Nell'11 aprile 1873 un nuovo decreto stabilì che l'esemplare autentico dell'Assemblea sarebbe riprodotto senza alcuna aggiunta nell'esordio e seguito da questa semplice dichiarazione: « Il Presidente della Repubblica promulga la presente legge ».

1455. Il decreto 11 aprile 1873 venne applicato fino allo scioglimento dell'Assemblea nazionale. Le leggi costituzionali del 1875, avendo create due Camere, la formola di promulgazione venne modificata col decreto del 6 aprile 1876, l'art. 1° del quale è così concepito:

> Per l'avvenire, le leggi saranno promulgate nella forma seguente:
> Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato,
> Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge.....
> La presente legge, deliberata ed approvata dal Senato e dalla Camera dei deputati, sarà eseguita come legge dello Stato.
> Fatto a.....

§ 3. — *Del modo della promulgazione.*

1456. La legge, anche munita della formola esecutiva, non obbliga ancora i cittadini; è necessario che possa prima essere *conosciuta* e quindi che sia *pubblicata*.

Fin dal 20 ottobre 1789 la Costituente provvide a regolare il modo di pubblicazione delle leggi; essa stabilì che dovessero essere inviate ai tribunali, ai Corpi amministrativi ed ai municipii, che dovevano darne *lettura* e farle *affiggere* entro gli otto giorni dal ricevimento. Un decreto del 9 novembre di quell'anno dichiarava che le leggi dovevano essere « messe in esecuzione nella giurisdizione di ogni tribunale a cominciare dal giorno in cui fossero state adempite le formalità della trascrizione nei registri, lettura,

Digitized by Google

pubblicazione ed affissione ». Non sembrando sufficienti tali mezzi di pubblicazione, un decreto del 23-26 febbraio 1790 prescrisse ai curati, vicari e ministri di culto godenti di beneficio l'obbligo di dar lettura delle leggi durante la predica domenicale (1).

1457. Nel 14 frimaio dell'anno II (4 dicembre 1793) la Convenzione fondò il « Bollettino delle leggi » l'invio del quale doveva servire di notificazione alle autorità costituite (2); e stabilì inoltre che la pubblicazione delle leggi dovesse esser fatta dovunque, entro le 24 ore dal ricevimento, a suon di tromba o di tamburo, e che dovessero leggersi ogni decade dal sindaco o da un ufficiale municipale. La legge del 12 vendemmiale anno IV soppresse la promulgazione a mezzo della lettura pubblica e l'affissione a suono di tromba o di tamburo (3), e stabilì che in ogni dipartimento la legge si sarebbe presunta conosciuta dal giorno in cui fosse pervenuto il « Bollettino » al capoluogo.

1458. L'art. 1° del Codice civile, decretato nel 14 ventoso dell'anno XI (5 marzo 1803) determinò come segue gli effetti della promulgazione:

Le leggi sono esecutorie in tutto il territorio francese in virtù della promulgazione che ne vien fatta dal Presidente della Repubblica. Esse saranno eseguite in ogni parte della Repubblica dal momento in cui potrà esserne conosciuta

(1) La lettura non veniva fatta regolarmente, onde nel 3 giugno 1790 la Costituente emise un decreto, l'art. 4 del quale era così concepito:

« I curati, vicari e titolari di benefizi che rifiuteranno di fare, in occasione della predica, la pubblicazione *ad alta ed intelligibile voce*, dei decreti dell'Assemblea nazionale accettati e sanzionati da Sua Maestà, sono dichiarati incapaci di adempiere a qualsiasi uffizio di cittadino attivo; al quale effetto sarà eretto a cura del procuratore del Comune, un processo verbale, della richiesta fatta ai curati, vicari e beneficiati, e del loro rifiuto ».

(2) A termini del decreto 14 frimaio anno II, il « Bollettino delle leggi » doveva essere spedito a tutti i rappresentanti; la prescrizione stessa si riscontra nella legge del 28 piovoso anno III (16 febbraio 1795), e nell'art. 6 della legge 12 vendemmiale anno IV (14 ottobre 1795). L'articolo 6 del decreto 25 maggio 1811 stabilì che il « Bollettino delle leggi » sarebbe stato inviato gratuitamente ai membri del Senato e del Corpo legislativo; l'art. 13 dell'ordinanza 28 dicembre 1814 e l'art. 9 dell'ordinanza 12 gennaio 1820 prescrissero di nulla mutare alle regole precedentemente stabilite per la distribuzione del « Bollettino delle leggi ». Finalmente l'art. 1° dell'ordinanza 21 settembre 1830 prescrisse la distribuzione gratuita del « Bollettino delle leggi » ai membri delle Camere. Queste disposizioni sono tuttora applicate.

(3) Quando le Camere intendono che una legge sia pubblicata per via d'affissione, lo stabiliscono con una speciale disposizione. L'art. 26 della legge 18 novembre 1875 relativo al Codice penale militare dispone:

« La presente legge sarà affissa in tutti i Comuni immediatamente dopo la sua promulgazione ». Il Governo fa pure affiggere le leggi, quando lo creda opportuno, ma l'affissione non si considera più come promulgazione.

Digitized by Google

la promulgazione. La promulgazione fatta dal Presidente della Repubblica si presumerà conosciuta nel dipartimento in cui risiederà il Governo un giorno dopo quello della promulgazione, e in ogni altro dipartimento, dopo l'espiro del medesimo termine, aumentato di un giorno ad ogni 10 miriametri di distanza (circa 20 leghe antiche) fra la città dove la promulgazione è fatta e il capoluogo d'ogni dipartimento.

1459. Una legge può essere votata sotto condizione sospensiva, e per quanto riguarda la promulgazione e per gli effetti di essa. Così l'art. 11 della legge costituzionale del 24 febbraio 1875, relativa all'organizzazione del Senato, disponeva che quella legge non potesse essere promulgata prima della votazione definitiva della legge sull'organizzazione dei poteri pubblici. L'art. 5 della legge 27 gennaio 1880 sull'insegnamento obbligatorio della ginnastica, dispone che quella legge entrerà in vigore entro due anni dalla data della promulgazione.

1460. Sui primordi della Ristorazione le disposizioni del Codice civile vennero completate da due ordinanze, in parte ancora vigenti, le quali definirono in che consista la promulgazione. La prima di esse porta la data del 27 novembre 1816 ed è così concepita:

ART. 1. — D'ora in poi, la promulgazione delle leggi e delle nostre ordinanze risulterà dalla loro inserzione nel « Bollettino ufficiale » (1).

ART. 2. — La promulgazione si riterrà conosciuta di conformità all'art. 1 del Codice civile, un giorno dopo che il « Bollettino delle leggi » inviato dalla Stamperia reale, sarà stato ricevuto dal nostro Cancelliere Ministro della giustizia, il quale constaterà su di un registro la data del ricevimento.

ART. 3. — Le leggi e le ordinanze saranno esecutive, in ogni altro dipartimento del regno, dopo spirato lo stesso termine, aumentato di un giorno ad ogni 10 miriametri di distanza (circa 20 leghe antiche) fra la città ove ne sarà stata fatta la promulgazione e il capoluogo di ciascun dipartimento, secondo la tabella annessa alla decisione 25 termidoro anno XI o 13 luglio 1803.

ART. 4. — Tuttavia nei casi e luoghi dove noi giudicheremo opportuno affrettarne l'esecuzione, le leggi e le ordinanze si presumeranno pubblicate e saranno esecutorie dal giorno in cui saranno pervenute al prefetto, che ne constaterà su di un registro il ricevimento.

1461. La seconda ordinanza venne emessa nel 18 gennaio 1877; eccone il testo:

ART. 1. — Nei casi previsti dall'articolo 4 dell'ordinanza 27 novembre 1816, nei quali noi giudicheremo conveniente affrettare l'esecuzione delle leggi e delle nostre ordinanze facendole pervenire nelle località in via straordinaria, i prefetti emetteranno immediatamente una decisione, colla quale ordineranno che le dette leggi ed ordinanze sieno stampate ed affisse dovunque sia necessario.

ART. 2. — Le dette leggi ed ordinanze saranno esecutorie a cominciare dal giorno della pubblicazione, fatta nelle forme prescritte dall'articolo precedente.

(1) V. infra il decreto del 5 novembre 1870.

Digitized by Google

1462. Il decreto del Governo della Difesa nazionale, in data 5 novembre 1870, introdusse una riforma importante, ma incompleta, sostituendo la pubblicità *reale* del « Giornale officiale » alla *fittizia* del « Bollettino delle leggi ». Ecco il testo del decreto:

ART. 1. — D'ora innanzi la promulgazione delle leggi e dei decreti risulterà dalla loro inserzione nel « Journal officiel » della Repubblica francese, il quale, per questo riguardo, terrà il posto del « Bollettino delle leggi ».

Il « Bollettino delle leggi », continuerà ad essere pubblicato e l'inserzione che in esso sia fatta di atti non inseriti nel « J. officiel », equivarrà alla promulgazione.

ART. 2. — Le leggi ed i decreti saranno obbligatorii, a Parigi un giorno intero dopo la promulgazione, ed in ogni altro luogo, nella circoscrizione d'ogni circondario, un giorno intero dopo che il « Journal officiel » che li contiene sarà pervenuto al capoluogo del circondario stesso (1).

Il Governo, a mezzo d'una disposizione speciale, potrà ordinare l'esecuzione immediata d'un decreto.

ART. 3. — I prefetti e sottoprefetti prenderanno le misure necessarie perchè gli atti legislativi sieno stampati ed affissi dovunque sia necessario.

ART. 4. I tribunali e le autorità amministrative e militari potranno, secondo le circostanze, accogliere l'eccezione di ignoranza della legge accampata dai contravventori, se la contravvenzione siasi verificata entro i tre giorni dalla promulgazione.

1463. Questo decreto sarebbe lodevole se fosse più radicale; esso ha il difetto di lasciar sussistere la facoltà di eseguire la promulgazione a mezzo del « Bollettino delle leggi ». Per conseguenza sussistono oggi due modi distinti di promulgazione, e cosa più grave, parecchie autorità sono responsabili del testo promulgato. Infatti, l'inserzione delle leggi nel « Giornale officiale » venne dalla Cancelleria lasciata ai *ministri competenti;* il Guardasigilli non veglia che all'inserzione sul « Bollettino delle leggi ». Per una stessa legge esistono dunque due testi ufficiali che possono non essere identici. L'inserzione nel « Giornale officiale » è fatta in fretta, da persone non troppo abituate alla precisione necessaria in materia di diritto; sovente è inesatta, e la si rettifica a mezzo di un *erratum*, pubblicato nel « Giornale officiale » il giorno dopo della promulgazione, talvolta persino dopo parecchi giorni. Tale *erratum* scompare ben presto fra la massa di documenti dell'« Officiale », se ne perde la traccia, è impossibile rinvenirlo; e nel confronto del testo del « Giornale officiale » con quello del « Bollettino delle leggi » rimane sempre il dubbio quale dei due sia realmente conforme al voto delle Camere. Tali inconvenienti reclamano la più seria attenzione del legislatore. Secondo noi, converrebbe attribuire al « Giornale officiale » soltanto la promulgazione legale e non annettere alcun effetto obbligatorio all'inserzione del « Bollettino delle leggi ».

(1) La data del ricevimento del « Journal officiel » dev'essere constatata da un registro tenuto nella segreteria d'ogni Prefettura e Sotto-Prefettura. — C. L. 2 ottobre 1871.

Digitized by Google

1464. Converrebbe ancora incaricare il Guardasigilli di sorvegliare l'inserzione delle leggi nel « Giornale officiale ». Nulla di più giusto che un ministro controfirmi la legge che interessa il suo dicastero; con ciò egli assume di fare strettamente eseguire, per quanto lo riguarda, la volontà delle Camere; ma che il ministro competente, faccia egli stesso la promulgazione, è assolutamente contrario ai veri principii. A termini dell'art. 5 della legge 25 maggio 1791, la legge è sotto la tutela del Ministro della giustizia; a termini dell'art. 1° dell'ordinanza 24 dicembre 1844, la conservazione degli originali delle leggi e *la tenuta del registro di promulgazione* fanno parte delle attribuzioni del segretario generale del Ministero della giustizia; queste leggi non vennero mai abrogate, e giusta le loro disposizioni, le *misure relative alla promulgazione delle leggi* figurano tra le attribuzioni del Guardasigilli, pubblicate ogni anno dal « Calendario nazionale ». È soltanto in base ad una consuetudine punto giustificata, che ogni ministro fa inserire egli stesso nel « Giornale officiale » le leggi relative agli affari del suo dicastero. Il Guardasigilli non potrebbe essere privato del suo diritto di sorveglianza generale su tutte le leggi, pel solo fatto che il « Giornale officiale » non si trova sotto la sua direzione; se così fosse, soltanto il Ministro dell'interno dovrebbe promulgare le leggi nel « Giornale officiale », ciò che è inammissibile.

Tuttavia, di fronte ai precedenti creati dopo il 1871, sembra difficile ristabilire uno stato di cose regolare, senza il concorso d'una legge. E se si riflette che nell'ultima Assemblea nazionale, corsero più di venti errori materiali nelle promulgazioni fatte a mezzo del « Giornale officiale », si comprende come siffatta legge abbia un certo carattere d'urgenza. Quando il Guardasigilli sarà responsabile dei testi inseriti nel « Giornale officiale », essi saranno corretti come quelli del « Bollettino delle leggi ».

Digitized by Google

CAPITOLO XV.

DELL'INTERPRETAZIONE ED ABROGAZIONE DELLE LEGGI

1465. L'antica massima, *ejus est legem interpretari cujus est condere* venne per lungo tempo applicata in tutto il suo rigore. L'art. **12** (titolo II) della legge **16-24** agosto **1790** imponeva ai tribunali l'obbligo di rivolgersi al Corpo legislativo, quante volte credessero necessario interpretare una legge. Dopo aver istituito un Tribunale di cassazione, la Costituente fece una legge in data **1°** dicembre **1790**, l'art. **91** della quale disponeva: « Quando una sentenza sia stata cassata per due volte e un terzo tribunale, in ultimo grado di giurisdizione, abbia giudicato nel modo stesso dei due primi, la questione non potrà più essere giudicata dal Tribunale di cassazione, se prima non sia stata sottoposta al Corpo legislativo, il quale in tal caso emetterà un decreto interpretativo della legge, a cui il Tribunale di cassazione dovrà conformarsi. » Anche l'art. **256** della Costituzione del **5** fruttidoro. anno III, disponeva: « Quando, dopo la cassazione di una sentenza, il secondo giudizio di merito venga impugnato con gli stessi mezzi del primo, la questione non potrà più essere trattata al Tribunale di cassazione, senza essere stata prima sottoposta al Corpo legislativo, il quale emetterà una legge a cui il Tribunale di cassazione dovrà conformarsi ».

1466. La Costituzione dell'anno VIII non fece parola del potere d'interpretare le leggi. Nel **12** settembre **1807** venne presentato al Corpo legislativo un progetto di legge per trasmettere il diritto d'interpretazione al Capo dello Stato: « l'interpretazione della legge — così era detto nell'esposizione dei motivi — non appartiene alla Corte di cassazione, nè ad altri tribunali. Simile diritto non può spettare se non all'autorità che ha l'*iniziativa* della legge e che, incaricata di redigerla e proporla, ne conosce perfettamente lo spirito ». Perciò, l'art. **2** del progetto stabiliva che l'interpretazione fosse data nella forma dei regolamenti d'amministrazione pubblica. Questo progetto venne approvato dal Corpo legislativo, il **17** settembre **1807**.

In sui primordi della Ristorazione venne chiesta dalle Camere l'abolizione di quella legge, ma tale domanda non ebbe immediata evasione ed il Capo dello Stato conservò il diritto d'interpretare le leggi. Soltanto nel **1828** una legge previde il caso in cui il re avrebbe dovuto proporre alle Camere una legge interpretativa (**1**).

(1) Gli art. 2 e 3 della legge 30 luglio 1828 aveano le seguenti disposizioni:
« Quando la Corte di cassazione abbia annullato due decisioni o sentenze in ultimo grado pronunciate nella stessa causa, fra le medesime parti ed impugnate

Digitized by Google

1467. La legge 1-2 aprile **1837**, tuttora vigente, abrogò interamente quella del **1828**; essa non fa parola di leggi interpretative e si limita a disporre che se una seconda decisione o giudizio venga cassato per gli stessi motivi del primo, la Corte o il Tribunale al quale la causa è rinviata dovrà conformarsi alla decisione della Corte di cassazione, circa al punto di diritto da essa giudicato.

Conseguentemente l'interpretazione delle leggi *pel passato* e per gli atti compiuti, in via dottrinale, è missione del giudice che non può rifiutarsi di giudicare sotto pretesto di silenzio, oscurità o difetto della legge (**1**). Ma l'interpretazione *pel futuro*, in via d'autorità, resta nel dominio del potere legislativo; tale interpretazione deve farsi non a mezzo d'una legge che si *innesti* nella legge esistente, sibbene a mezzo di una legge nuova e distinta che la modifichi od abroghi in parte o in tutto.

1468. Tuttavia l'Assemblea costituente del **1848**, nella seduta del **27** novembre, votò un ordine del giorno motivato che si può considerare siccome interpretativo d'una legge antecedente. Essa doveva deliberare su di una proposta dell'onorevole Dabeaux tendente a fare abrogare il decreto **20** marzo **1848** che accordava ai commercianti una dilazione nei procedimenti contro di essi promossi dai loro creditori: l'on. Bravard-Veyrières combattè la proposta, osservando che riteneva già fatto quanto vi si proponeva di fare; che il decreto di cui si chiedeva l'abrogazione, era stato implicitamente, ma necessariamente abrogato, col decreto **22** agosto ultimo sui concordati in via amichevole, e propose un ordine del giorno motivato così concepito:

L'Assemblea nazionale, considerando che il decreto 20 marzo sulle dilazioni giudiziali, venne virtualmente abrogato da quello del 22 agosto ultimo, relativo ai concordati in via amichevole, passa all'ordine del giorno sulla proposta del cittadino Dabeaux.

Quest'ordine del giorno venne approvato senza modificazione.

1469. È proibito ai giudici di pronunciarsi in via di disposizione *generale* o di *regolamento* nelle cause di loro competenza (**2**). È pure proibito

con gli stessi mezzi, il giudizio ulteriore è in ogni caso deferito a una Corte reale. La Corte reale, udita la decisione di Cassazione pronuncia a Sezioni riunite..... La sua decisione non può essere impugnata sullo stesso punto e con gli stessi mezzi per via di ricorso in Cassazione; tuttavia ne sarà riferito al re, onde dietro suo ordine si proceda ulteriormente all'interpretazione della legge..... In tal caso, sarà proposta alla Camera una legge interpretativa nella sessione legislativa susseguente ».

(1) Codice civile, art. 4.

(2) Codice civile, art. 5.

Digitized by Google

al capo del potere esecutivo di modificare con decreti o regolamenti amministrativi le disposizioni legislative; il capo del potere esecutivo non può agire che nei limiti della legge, ed è noto come, per aver dimenticato tale regola, Carlo X abbia perduta la Corona. Il solo potere legislativo ha il diritto di *modificare* od abrogare le leggi, ma non può però modificarle od abrogarle *tutte*. Oggi ad esempio, le Camere non potrebbero in alcun modo approvare una legge contraria a qualcuna delle norme sancite dalle leggi costituzionali.

1470. Le leggi nuove abrogano di diritto le disposizioni delle precedenti ad esse contrarie; *lex posterior abrogat priorem*. La clausola abrogativa espressa non riesce necessaria che quando trattisi d'abrogare la legge anteriore nel suo complesso, od anche nelle disposizioni che ***non sono contrarie alla legge nuova: Posteriores leges ad priores pertinent, nisi contrariae sint.***

Digitized by Google

LIBRO SETTIMO

DEL CONTROLLO PARLAMENTARE

CAPITOLO I.

MEZZI GENERALI DI CONTROLLO

§ 1. — *Documenti che debbono essere distribuiti alle Camere.*

1471. Nella nostra presente organizzazione, le Camere fanno la legge, il Presidente della Repubblica la promulga e ne assicura l'esecuzione; ma rimane alle Camere un diritto di controllo, in virtù del quale, se la esecuzione della legge non apparisca esatta e completa, esse possono interrogare i ministri individualmente o collettivamente responsabili. Perchè tal diritto di controllo possa esercitarsi utilmente, la legge ha prescritto che siano distribuiti alle Camere certi documenti, nei quali ciascun ministro rende conto ai rappresentanti della nazione, dell'esecuzione delle leggi dipendenti dal suo dicastero. Indichiamo più sotto i principali documenti che debbono essere periodicamente presentati alle Camere.

1472. In ogni sessione i ministri presentano i conti stampati delle loro operazioni durante l'anno precedente (1). Tali conti, che si regolano per esercizio, comprendono il complesso delle operazioni che hanno avuto luogo per ciascun servizio, dall'apertura alla chiusura d'ogni esercizio (2). Essi vanno aggiunti alla proposta di legge speciale che ha per oggetto il regolamento definitivo del bilancio passato.

(1) L. 28 aprile 1816, art. 122; L. 25 marzo 1817, art. 148; D. 31 maggio 1862, art. 152.

(2) O. 10 dicembre 1823, art. 3; D. 31 maggio 1863, art. 153.

Digitized by Google

I conti di ogni esercizio debbono essere redatti in modo uniforme e presentare le stesse divisioni del bilancio (1).

Il conto generale dell'amministrazione delle finanze, la situazione provvisoria dell'esercizio in corso, e tutti i documenti che debbono essere allestiti col 31 dicembre d'ogni anno, devono essere pubblicati durante il primo trimestre dell'anno successivo (2).

I crediti aperti dalle leggi annuali di finanza per le spese dei dipartimenti, dei comuni e degli altri servizi locali, con imputazione su redditi speciali, sono impiegati dai ministri che ne dispongono e regolati definitivamente in base all'ammontare delle entrate ottenute, senza che si abbiano ad operare in fine dell'esercizio annullamenti od accordare supplementi di crediti per le differenze eventuali fra le entrate realizzate e i crediti approssimativi aperti nel bilancio. Alla proposta di legge pel regolamento definitivo dell'esercizio, va quindi aggiunta una tavola giustificativa delle modificazioni subite dalle partite del bilancio così dell'entrata, come delle spese (3).

Questo documento è pure inserito nel conto generale dell'amministrazione delle finanze, ed è accompagnato da un'altra tabella fissata di concerto fra il Ministro delle finanze e gli altri Ministeri, la quale ricapitola tutte le modificazioni che eventuali leggi speciali hanno successivamente potuto introdurre nelle previsioni del bilancio primitivo, e determina tanto per le partite di entrata quanto per i crediti, i risultati definitivi che, in seguito alle effettive esazioni e pagamenti, formano la base del conto dell'esercizio del quale vien proposto alla Camera dei deputati e al Senato, il regolamento (4).

La Commissione incaricata d'esaminare i conti del 1870 dichiarò che il controllo del Parlamento deve esercitarsi non solo sui *contabili* del pubblico denaro, ma eziandio sugli incaricati delle spese. Ecco in quali termini l'on. Baichaut, relatore della Commissione dei conti del 1870, si espresse in proposito nella sua relazione del 17 febbraio 1871:

> Senza uscire dai limiti della sua competenza, la vostra Commissione, ritenendo che il controllo del Parlamento debba esercitarsi non soltanto sui contabili del pubblico danaro, ma ancora su chi dispone delle spese, si limita a dichiarare che per quanto riguarda i fondi, i conti del Ministero della guerra dal 1° gennaio al 4 settembre 1870, non gli sembrano giustificati, basando tale asserzione sugli stessi documenti ufficiali.
>
> Essa pertanto vi propone, con riserva di tutti i diritti dello Stato, d'invitare il Governo a presentare le giustificazioni complementari che non furono prodotte dinanzi alla Commissione, e a far conoscere entro l'anno corrente d'avere ottemperato a tale ingiunzione.

(1) L. 15 maggio 1818, art. 102; L. 19 luglio 1820, art. 7; O. 1° settembre 1827, art. 7; D. 31 maggio 1862, art. 154 e 155.
(2) L. 9 luglio 1836, art. 11; D. 31 maggio 1862, art. 156.
(3) L. 4 maggio 1834, art. 10; D. 31 maggio 1862, art. 113, § 1.
(4) D. 31 maggio 1862, vol. 115, § 2.

Digitized by Google

1473. In fine d'ogni anno, il Ministro delle finanze propone al Presidente della Repubblica la nomina di una Commissione composta di nove membri, scelti nel seno del Senato, della Camera dei deputati, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, la quale è incaricata di fissare il giornale ed il gran libro della contabilità generale delle finanze al 31 dicembre e di constatare la concordanza dei conti dei ministri coi risultati delle scritture centrali delle finanze. Di tale operazione viene fatto processo verbale, che vien rimesso al Ministro delle finanze, il quale lo comunica al Senato ed alla Camera dei deputati (1).

1474. In ogni sessione viene stampato e distribuito al Senato ed alla Camera dei deputati, lo stato delle variazioni sopravvenute, nel corso dell'anno precedente, nella tabella degli stipendi di disponibilità e negli assegni di riforma. Tale stato contiene: 1° I nomi e gli impieghi di coloro che hanno ottenuto gli stipendi di disponibilità e gli assegni di riforma; 2° la durata e l'epoca del loro servizio; 3° i motivi della fatta concessione e la durata degli assegni di riforma; 4° l'indicazione del Comune, circondario o dipartimento dove essi hanno fissato il loro domicilio (2).

1475. Viene pure presentato ogni anno al Senato ed alla Camera dei deputati uno stato sommario di tutti i contratti da cinquantamila franchi in su, conclusi durante l'anno decorso.

Sono pure riportati nel detto stato i contratti inferiori a tal somma, ma che nel complesso per oggetti analoghi si eleverebbero fino ad essa o la supererebbero: in esso viene indicato il nome e il domicilio delle parti contraenti, la durata, la natura e le principali condizioni del contratto (3).

I conti relativi agli enti appartenenti allo Stato sono ogni anno stampati e presentati al Senato ed alla Camera dei deputati, a corredo dei conti generali (4).

1476. È ancora dato conto al Senato ed alla Camera dei deputati delle decisioni speciali e motivate che abbiano accordato a privati, a titolo di ricompensa od altro, libri, opere incise o stampate per ordine del Governo.

I conti dei ministri incaricati della distribuzione dei fondi per incoraggiamento delle scienze, lettere ed arti contengono, per loro giustificazione, la lista di tutte le opere per le quali si è sottoscritto, il nome del-

(1) O. 10 dicembre 1823, art. 7; O. 8 dicembre 1830, art. 1; D. 31 maggio 1862, art. 192.
(2) L. 15 marzo 1817, art. 36; D. 31 maggio 1862, art. 184.
(3) L. 31 gennaio 1833, art. 12; D. 31 maggio 1862, art. 185.
(4) L. 24 aprile 1833, art. 10; D. 31 marzo 1862, art. 187.

Digitized by Google

l'autore, il numero degli esemplari acquistati, la somma pagata ai singoli autori, e la designazione delle persone o degli stabilimenti ai quali si sono distribuiti (1). Tali conti menzionano anche la destinazione dei quadri, statue, busti ed altri oggetti d'arte commessi o acquistati coi detti fondi (2).

1477. Alla legge sulle spese è annesso ogni anno un elenco particolareggiato degli alloggi accordati nei fabbricati dipendenti dal demanio dello Stato. Questo elenco non è nominativo, ma indica la funzione o il titolo pel quale l'alloggio è concesso (3).

1478. Un esemplare di ogni pubblicazione ufficiale fatta dalle amministrazioni pubbliche, dev'essere rimesso alle biblioteche del Senato e della Camera dei deputati (4).

1479. Ogni anno la legge del bilancio di assestamento fa menzione, per dipartimento, del numero dei condoni interi o parziali dei diritti di bollo che sono stati accordati (5).

1480. A corredo del bilancio della Legion d'onore, dev'essere presentata ogni anno una relazione, chiusa alla data del 31 dicembre e deliberata nel Consiglio di quell'ordine, intesa a far conoscere la situazione generale dell'ordine e i movimenti sopravvenuti durante l'anno decorso (6).

1481. Nei primi mesi di ogni sessione viene presentata al Senato ed alla Camera dei deputati una tabella particolareggiata delle imposte straordinarie e dei prestiti dei dipartimenti e Comuni, la rendita dei quali eccede centomila franchi. Questa tabella indica i motivi che hanno rese necessarie tali imposte e prestiti, la data delle leggi o decreti che li hanno autorizzati, l'ammontare dei prestiti, il numero dei centesimi addizionali, la loro durata, il loro interesse ed impiego (7).

1482. In ogni sessione legislativa, al momento della presentazione del bilancio, viene distribuito al Senato ed alla Camera dei deputati uno stato, nel quale sono indicati i Comuni a favore dei quali sia stato usato nell'anno precedente della facoltà accordata dall'art. 149 della legge 28 aprile 1816

(1) L. 23 maggio 1834, art. 4; L. 31 gennaio 1833, art. 1; L. 10 agosto 1839, art. 8; D. 31 maggio 1862, art. 182 e 183.
(2) D. 31 maggio 1862, art. 183.
(3) L. 23 aprile 1833, art. 12; D. 31 maggio 1862, art. 186.
(4) L. 2 agosto 1868, art. 30.
(5) L. 21 aprile 1832, art. 2; D. 31 maggio 1862, art. 161.
(6) L. 25 luglio 1873, art. 4.
(7) L. 18 luglio 1836, art. 7; D. 31 maggio 1862, art. 165.

Digitized by Google

e dagli art. 8 e 9 della legge 11 giugno 1842, di stabilire cioè imposte superiori al doppio dei diritti percepiti alle porte delle città a profitto del Tesoro (1).

1483. La legge di finanza del 30 marzo 1878 stabilì coll'art. 8 che fosse compilato, pubblicato e distribuito ai membri delle Camere: 1° uno stato contenente i principali elementi della situazione finanziaria di tutti i Comuni della Francia al 1° gennaio 1878; 2° una relazione complessiva sulla situazione finanziaria dei dipartimenti e dei Comuni di Francia nell'anno 1876.

1484. Il Ministro dell'interno e quello delle finanze devono presentare alle Camere una relazione giustificativa della distribuzione delle sovvenzioni destinate al compimento delle strade vicinali, dell'andamento dei lavori e delle operazioni della cassa delle strade medesime (2).

Il Ministro dell'interno deve render conto ogni anno al Presidente della Repubblica, con una relazione che viene comunicata al Senato ed alla Camera dei deputati, della distribuzione delle sovvenzioni accordate ai Comuni ed ai dipartimenti per la costruzione di strade vicinali, delle spese e del progresso dei lavori relativi (3).

1485. Ogni anno vengono distribuiti al Senato ed alla Camera dei deputati documenti statistici, intesi a far conoscere la situazione commerciale ed agricola dell'Algeria ed il movimento dei suoi ospitali militari (4).

Unitamente al bilancio, viene ogni anno distribuito ai membri delle due Camere uno stato delle operazioni alle quali si è proceduto nell'anno precedente per la ricognizione e delimitazione del terreno forestale dell'Algeria, per la constatazione della proprietà privata e la costituzione della proprietà individuale indigena, in esecuzione della legge 26 luglio 1873 (5).

1486. La Corte dei conti fa ogni anno una relazione, che dev'essere presentata al Presidente della Repubblica ed alle due Camere, sui lavori della Corte e sulle riforme e miglioramenti da introdursi nei vari servizi di contabilità (6). Le dichiarazioni della Corte dei conti debbono pure essere comunicate alle Camere insieme agli schiarimenti dati dai ministri (7).

(1) L. 24 maggio 1834, art. 25; L. 11 giugno 1842; D. 31 maggio 1862, art. 166.
(2) L. 11 luglio 1868, art. 10.
(3) L. 12 marzo 1880, art. 11.
(4) L. 23 maggio 1834, art. 5; D. 31 maggio 1862, art. 172.
(5) L. 30 marzo 1878, art. 9.
(6) O. 31 maggio 1838, art. 382 e 384.
(7) *Ibid.*, art. 392; D. 31 maggio 1862, art. 447.

Digitized by Google

1487. Il Ministro delle finanze fa distribuire al Senato ed alla Camera dei deputati il prospetto di tutte le proprietà stabili dello Stato, tanto a Parigi che nei dipartimenti, destinate a un servizio pubblico qualsiasi.

Questo prospetto deve contenere la data della destinazione, l'uso al quale ogni proprietà è destinata, e il suo valore approssimativo (1).

1488. Il Governo presenta ogni anno al Senato ed alla Camera dei deputati un elenco delle concessioni fatte in virtù della legge 20 maggio 1836 (che autorizza la cessione dei terreni demaniali). Questo elenco indica il nome ed il domicilio dei concessionari, l'estensione approssimativa dei terreni concessi, il loro prezzo di stima e il prezzo medio delle concessioni (2).

1489. Viene pure presentato al Senato ed alla Camera un conto generale, per dipartimento, della distribuzione dei fondi di sgravio e dei non-valori per l'esercizio cessato (3).

1490. Il progetto, per dipartimento, delle modificazioni introdotte nei contingenti della contribuzione personale e mobiliare viene annesso al progetto di bilancio di ogni anno (4).

1491. Ogni anno viene dato il resoconto delle pensioni concesse ed inscritte in virtù della legge 9 giugno 1853, con distinzione fra gli oneri antecedenti ed i posteriori al 1° gennaio 1854 (5).

1492. Prima del 31 marzo di ogni anno, il Ministro della guerra, deve render conto alle due Camere del modo con cui, nell'anno precedente, venne applicata la legge sul reclutamento dell'esercito (6).

Alla relazione del ministro è allegata una seconda relazione concernente l'esecuzione, nello stesso intervallo, della legge che riserva un certo numero d'impieghi ai sotto ufficiali dell'esercito di terra e di mare (7).

1493. In esecuzione dell'art. 8 della legge 22 giugno 1878 sulle pensioni degli ufficiali dell'esercito, un progetto, comunicato ogni anno alle Camere, indica le liquidazioni delle pensioni e le estinzioni sopravvenute nel ruolo dei pensionati nel corso dell'anno precedente.

(1) L. 31 gennaio 1833, art. 9; D. 31 maggio 1862, art. 174.
(2) L. 20 maggio 1836, art. 3; D. 31 maggio 1862, art. 175.
(3) L. 27 giugno 1819, art. 19; D. 31 maggio 1862, art. 176.
(4) L. 4 agosto 1844, art. 2; D. 31 maggio 1862, art. 177.
(5) L. 9 giugno 1853, art. 21; D. 31 maggio 1862, art. 8.
(6) L. 27 luglio 1872, art. 73.
(7) L. 24 luglio 1873, art. 11.

Digitized by Google

1494. All'apertura d'ogni sessione, viene distribuito al Senato ed alla Camera dei deputati un progetto che determina: 1° il posto d'ammissione degli allievi a titolo gratuito alla scuola politecnica; 2° il nome, dimora e professione dei loro genitori (1).

1495. L'elenco dei giovani godenti di sussidi presso i licei dello Stato, è reso pubblico ogni anno e distribuito al Senato ed alla Camera dei deputati; esso indica i nomi e cognomi degli allievi, il luogo di nascita ed il titolo per il quale hanno ottenuto il sussidio (2).

Alla proposta di bilancio si allegano ogni anno: 1° una relazione particolareggiata sull'impiego dei fondi destinati nell'anno precedente ai collegi comunali (3); 2° una relazione simile sull'impiego di quelli destinati alle scuole pubbliche primarie (4): quest'ultima è accompagnata da un prospetto, che indica per ogni dipartimento le entrate e le spese destinate nell'anno precedente all'istruzione primaria. Il prospetto delle entrate indica separatamente i fondi provenienti dalle decisioni dei Consigli municipali e generali, e quelli provenienti da imposte stabilite a mezzo di decreti.

Il prospetto delle spese ne indica la diversa natura, distinguendo le obbligatorie dalle facoltative. Tali documenti vengono distribuiti al Senato ed alla Camera dei deputati nei due primi mesi dell'esercizio (5).

1496. L'art. 12 della legge di finanza 29 dicembre 1877 ordinò la distribuzione alle due Camere, entro il primo semestre del 1877, dell'elenco di tutte le comunità, congregazioni ed associazioni religiose sotto qual si fosse nome, autorizzate o no in Francia, con la designazione di quelle dipendenti direttamente od indirettamente da autorità superiori residenti all'estero. Questo elenco venne presentato alla Presidenza della Camera dei deputati dall'onorevole Bardoux, Ministro dell'istruzione pubblica, il 28 ottobre 1878.

I Ministri dell'istruzione pubblica e delle finanze devono render conto ogni anno al Presidente della Repubblica della distribuzione dei sussidi e dei sopravanzi, dell'andamento e delle operazioni della cassa dei licei, collegi e scuole, mediante una relazione che viene distribuita al Senato e alla Camera dei deputati (6).

(1) L. 21 aprile 1832, art. 11 e 14; D. 31 maggio 1862, art. 173.
(2) L. 21 aprile 1832, art. 9; D. 31 maggio 1862, art. 162.
(3) L. 19 luglio 1845, art. 10; D. 31 maggio 1862, art. 163.
(4) L. 28 giugno 1833, art. 13.
(5) L. 18 luglio 1836, art. 3; D. 31 maggio 1862, art. 164.
(6) L. 3 luglio 1880.

Digitized by Google

1497. Ogni anno viene distribuita al Senato ed alla Camera dei deputati una relazione sommaria sulla situazione e le operazioni della cassa di risparmio, seguita da un prospetto generale delle somme votate o largite dai Consigli generali, dai municipali o da privati cittadini, in sussidio dell'istituzione stessa (1).

1498. Dev'esser pure ogni anno comunicata alla Camera una relazione sulla situazione morale e materiale della cassa dei sussidi per la vecchiaia (2).

1499. Il Ministero d'agricoltura e commercio (3) fa annualmente distribuire alle Camere il prospetto dell'impiego dei crediti portati nel bilancio dell'anno precedente per i lavori di manutenzione e miglioramento delle foreste, distinti per dipartimento e secondo la natura dei lavori stessi (4).

1500. Dopo ogni sessione dei Consigli ippici, dev'essere comunicata alle Camere una relazione speciale e dettagliata sui lavori dei medesimi (5).

1501. All'apertura di ogni sessione viene distribuito al Senato ed alla Camera dei deputati un prospetto dimostrante: 1° il nome, dimora e professione dei genitori degli allievi sussidiati ammessi durante l'anno nelle scuole d'arti e mestieri mantenute dallo Stato; 2° le varie qualità di macchine, apparecchi, mobili ed utensili eseguiti dagli allievi e il loro prezzo medio (6).

1502. Viene pure fatto rapporto dei lavori relativi alle ferrovie, nella forma indicata dalle leggi che ne ordinarono la costruzione (7).

Ogni anno dev'essere reso conto alle Camere dello stato dei lavori eseguiti per la ricostruzione del palazzo delle poste (8).

§ 2. — *Controllo del materiale da guerra.*

1503. La Commissione del bilancio della Camera dei deputati nella seduta 21 aprile 1876 aveva emesso il voto seguente:

(1) L. 5 giugno 1835, art. 12; D. 31 maggio 1862, art. 170.
(2) L. 15 giugno 1861, art. 15.
(3) Una volta doveva farlo il Ministro delle finanze.
(4) L. 16 luglio 1840, art. 7; D. 31 maggio 1862, art. 179.
(5) L. 29 maggio 1874, art. 2.
(6) L. 21 aprile 1832, art. 12; D. 31 maggio 1862, art. 168.
(7) D. 31 maggio 1862, art. 161.
(8) L. 18 dicembre 1879.

Digitized by Google

Che la Commissione di sorveglianza del conto di liquidazione (1) sia completata coll'aggiunta di vari membri presi dalle due Assemblee; — che per rendere effettivo il controllo e le verificazioni alle quali deve procedere la Commissione, sieno creati degli aggiunti tecnici: — e che allo scopo di facilitare le relazioni tra il Governo, la Commissione del bilancio e quella del conto di liquidazione; nell'interesse del buon andamento del servizio, sieno poste in continua e diretta comunicazione, nelle forme ritenute di comune accordo, la Commissione di sorveglianza con quella del bilancio.

Non essendo stato soddisfatto questo voto, la Commissione del bilancio propose di conferire alle Commissioni di finanza della Camera dei deputati e del Senato il diritto di verificare, a mezzo di due membri all'uopo delegati, non soltanto in base ai documenti, ma ancora con accessi sopra luogo lo stato del materiale di guerra (2).

La proposta della Commissione del bilancio venne approvata dalla Camera dei deputati il 4 agosto 1876 e dal Senato nell'11 del mese stesso; essa formò l'art. 6 della legge 23 agosto 1876 che è così concepito:

Ogni anno, le Commissioni di finanza della Camera dei deputati e del Senato, potranno delegare due dei loro membri per verificare, in base a documenti e sopra luogo, lo stato del materiale.

§ 3. — *Sorveglianza sulla Cassa d'ammortamento e sulla Cassa dei depositi e prestiti.*

1504. La Cassa d'ammortamento fondata nel 1800 e incaricata nel 1816 di riordinare il debito consolidato, dovette essere posta sotto la sorveglianza delle Camere, essendo il potere legislativo sovrano in materia di finanza.

L'art. 114 della legge 28 aprile 1816 dispose che dovesse esser fatta annualmente alle Camere una relazione sull'andamento morale e sulla situazione materiale della Cassa, relazione che vien resa pubblica, insieme ai documenti annessi. L'art. 112 aggiunge:

In nessun caso, nè sotto alcun pretesto, potrà disporsi della dotazione della Cassa d'ammortamento. Simili istituti (3) sono posti in modo specialissimo, sotto la sorveglianza e la garanzia dell'autorità legislativa.

L'art. 234 del decreto 31 maggio 1862 sulla contabilità pubblica riprodusse con una lieve variante il tenore dell'art. 114 (4); l'art. 235 del decreto stesso è la ripetizione testuale dell'art. 115.

(1) Questa Commissione venne istituita con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1875 per sorvegliare l'impiego dei crediti destinati al Ministero della guerra, a titolo di conto di liquidazione (« Journal officiel », 20 novembre 1875).

(2) Relazione presentata dall'on. Cyprien Girard nella seduta 29 luglio 1876.

(3) La legge si esprime al plurale perchè estende la garanzia legislativa alla Cassa dei depositi e prestiti di cui parliamo più oltre.

(4) Art. 234. — Ogni anno viene presentata una relazione al Senato e al Corpo legislativo, in presenza del direttore generale, dell'andamento e situazione di questo istituto (Cassa d'ammortamento); essa è pubblicata coi prospetti annessi.

Digitized by Google

1505. A complemento delle garanzie stabilite dagli articoli succitati, la legge del 1816 aveva introdotto nella Commissione incaricata della sorveglianza diretta della Cassa un pari di Francia e due deputati. La composizione di questa Commissione seguì naturalmente le diverse fasi della nostra organizzazione politica. L'esposizione dei motivi del progetto di legge presentato al Senato nel 15 marzo 1876 dell'on. Léon Say, ministro delle finanze, fa la storia esatta della Commissione di sorveglianza:

Finchè la nostra organizzazione richiese la contemporanea esistenza di due Camere, la Commissione ebbe nel suo seno rappresentanti di ognuna di esse; ciò si verificò senza interruzione, sotto la Ristorazione e sotto la monarchia del 1830. Quando nel 1848 il potere legislativo si concentrò in un'Assemblea unica, gli elementi della Commissione di sorveglianza subirono una modificazione analoga; ed un decreto dell'Assemblea, in data 25 ottobre 1848, dispose che tre dei suoi membri, da essa eletti, avessero a far parte della nuova Commissione.

Più tardi, avendo la Costituzione del 1852 creato a sua volta un Senato ed una Assemblea legislativa, venne ritenuta necessaria una nuova riorganizzazione della Commissione di sorveglianza, ed un decreto del 27 marzo 1852 fece entrare nella composizione di questa Commissione un senatore ed un membro del Corpo legislativo.

Il regime del 1871, concentrando, come già nel 1848, il potere legislativo nell'Assemblea nazionale, imponeva un'ulteriore modificazione della Commissione; e la legge 21 giugno 1871, dispose che avessero a far parte di essa per la sorveglianza delle due Casse, tre membri di quell'Assemblea.

1506. Attualmente, la composizione della Commissione di sorveglianza è regolata dalla legge del 6 aprile 1876. La Commissione si compone di dieci membri, e cioè: due senatori eletti dal Senato; due membri della Camera dei deputati eletti da essa; due membri del Consiglio di Stato nominati dal Governo; uno dei presidenti della Corte dei conti designato dalla Corte stessa; il direttore o uno dei vice-direttori della Banca di Francia, designato dal Consiglio della Banca; il Presidente o uno dei membri della Camera di Commercio di Parigi, eletto da essa; il Direttore generale del Tesoro al Ministero delle finanze.

Le nomine sono fatte per tre anni; i membri uscenti sono rieleggibili, le loro funzioni gratuite.

1507. La Cassa d'ammortamento non può ricevere depositi o consegne di qualsiasi genere. I depositi, le consegne, i servizi relativi alla Legion d'onore, ecc., affidati alla Cassa d'ammortamento prima del 1816 sono amministrati da un Istituto speciale sotto il nome di « Cassa di depositi e consegne ». Questo istituto è soggetto alla stessa sorveglianza ed alle norme stesse di responsabilità e garanzie, della Cassa d'ammortamento (1).

(1) L. 28 aprile 1816, art. 110 e 111.

Digitized by Google

Essendo la Commissione di sorveglianza della Cassa d'ammortamento incaricata anche della sorveglianza di quella dei « depositi e consegne », la relazione annuale alle Camere, a termini dell'art. 114 della legge del 1816 e 234 del decreto 31 maggio 1862, deve comprendere anche la situazione di quest'ultimo istituto.

1508. I deputati membri della Commissione di sorveglianza delle Casse d'ammortamento e dei depositi e consegne, sono soggetti alla rielezione in quest'ultima qualità, quando sia sciolta la Camera che li ha nominati (1).

1509. La relazione della Commissione di sorveglianza non può essere oggetto di discussione davanti alla Camera (2).

Una legge del 31 luglio 1879 stabilì che la coniazione delle monete abbia luogo per mezzo di una regia amministrativa ed istituì contemporaneamente una Commissione di controllo della circolazione monetaria, della quale debbono far parte due membri del Parlamento, l'uno eletto dal Senato, l'altro dalla Camera dei deputati.

CAPITOLO II.

DELLE PETIZIONI INDIRIZZATE ALLE CAMERE

§ 1. — *Preliminari storici.*

1510. Le petizioni dei cittadini sono per le Assemblee un utile elemento d'informazione. Il diritto d'indirizzare petizioni al potere legislativo venne riconosciuto e regolato per la prima volta col decreto 14 dicembre 1789 sulla costituzione dei municipii, l'art. 62 del quale era così concepito:

I cittadini attivi (3) hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi in assemblee particolari, allo scopo di redigere indirizzi e petizioni, sia alla rappresentanza municipale, sia alle amministrazioni del dipartimento o distretto, sia al Corpo legislativo od al Re; sotto condizione però di avvisare gli ufficiali municipali del tempo e luogo in cui si terranno le riunioni, e di non deputare per la presentazione dei detti indirizzi o petizioni, più di *dieci* cittadini.

L'art. 60 del decreto 17 maggio 1790 riprodusse le stesse disposizioni, elevando a *venti* il numero di coloro che potevano presentare petizioni

(1) D. 26 gennaio 1838; 1° dicembre 1877.
(2) C. L. 27 aprile 1863.
(3) Vale a dire gli elettori.

Digitized by Google

collettive. Il capitolo V del regolamento approvato dalla Costituente nel 29 luglio 1789 determinò la procedura da seguirsi per la presentazione delle petizioni, nel modo seguente:

Le petizioni, domande, lettere, istanze od indirizzi saranno in via ordinaria presentati all'Assemblea da quelli fra i suoi membri che ne saranno stati incaricati. Le persone estranee che abbiano a produrre petizioni e vogliano essere presentate direttamente all'Assemblea, si rivolgeranno ad uno degli uscieri che le introdurrà alla barra, ove uno dei segretari, avvertito dall'usciere, andrà a ricevere le loro istanze.

Nel 1791 l'Assemblea restrinse il diritto di petizione, disponendo che non potessero più indirizzarsi petizioni alle autorità costituite, se non firmate individualmente (1); ma il diritto così limitato, venne inscritto fra i diritti naturali e civili garantiti dalla Costituzione (2).

1511. Il regolamento della Legislativa, come già quello della Costituente, autorizzò la presentazione delle petizioni alla *sbarra* e creò inoltre un Comitato di ventiquattro membri che si rinnovano per metà ogni tre anni. Questo Comitato era incaricato di presentare ogni giorno all'Assemblea una relazione sommaria delle petizioni trasmessegli: esso restituiva ai ricorrenti le petizioni, sulle quali l'Assemblea avea dichiarato non farsi luogo a deliberazione. In margine della petizione era fatta menzione della restituzione indicando i ministri o i corpi costituiti ai quali i petenti doveano indirizzarsi (3). La Legislativa fissò la seduta della domenica per le relazioni sulle petizioni e per ricevere i petenti: l'ammissione di quest'ultimi fu regolata come segue:

Ogni petente che desideri comparire alla *sbarra*, dovrà prima presentarsi al Comitato delle petizioni, enunciando l'oggetto della sua istanza e farvisi iscrivere. L'ordine d'ammissione dei petenti seguirà invariabilmente quello della loro iscrizione. Non sarà fatta eccezione che per i residenti fuori di Parigi, i quali avranno un diritto di precedenza (4).

1512. La Convenzione consacrò essa pure le sedute della domenica per le petizioni alla *sbarra*. Nella sua Costituzione al 14 giugno 1793 essa dichiarò che il diritto di presentare petizioni ai depositari dell'autorità pubblica non poteva *in nessun caso* essere abolito, sospeso o limitato.

L'esercizio del diritto di petizione venne però da essa stessa limitato colla costituzione dell'anno III che disponeva:

Tutti i cittadini possono indirizzare petizioni alle pubbliche autorità; però esse debbono essere *individuali; nessuna associazione può presentarne di collettive*,

(1) D. 22 maggio 1791. V. *infra*, n. 1518.
(2) C. 14 settembre 1791, tit. I.
(3) D. 20 novembre 1791.
(4) D. 11 novembre 1792, art. 7.

Digitized by Google

eccezione fatta delle autorità costituite e soltanto per oggetti relativi alle proprie attribuzioni. I petenti non debbono mai dimenticare il rispetto dovuto alle autorità costituite (1).

Inoltre il regolamento dei due Consigli, elaborato e votato dalla Convenzione, stabilì che il numero dei *firmatari* delle petizioni che i Consigli potevano ammettere alla loro *sbarra* non potesse superare i *tre*.

1513. Dopo il 18 brumaio, il diritto di presentare petizioni alla *sbarra* scomparve completamente; l'art. 83 della Costituzione 22 frimaio anno VIII (13 dicembre 1799) riconobbe soltanto ad ogni cittadino il diritto d'indirizzare petizioni *individuali* a qualsiasi autorità costituita e *specialmente al Tribunato*.

Il regolamento di questo Corpo stabiliva che all'apertura d'ogni seduta fosse dato conto delle petizioni, dopo la lettura del processo verbale; non poteva però essere deliberato senza la relazione di una Commissione speciale (2). Una proposta tendente ad organizzare più completamente il diritto di petizione venne respinta dopo lunga discussione, che ebbe luogo nelle sedute 12 e 18 piovoso anno VIII.

Nel 9 ventoso anno VIII, il Corpo legislativo deliberava che non avrebbe più ammessa alla lettura nessuna petizione, facendone menzione a processo verbale (3). La soppressione del Tribunato nel 1807 tolse ai cittadini ogni facoltà di ricorrere alle Assemblee elettive; il diritto di petizione non potè più esercitarsi che dinanzi ad una Commissione del Consiglio di Stato.

1514. La Carta del 1814 disponeva che potessero essere presentate petizioni alle Camere, ma che ciò doveva farsi per iscritto: era proibito riferirne in persona alla *sbarra*. Il regolamento della Camera dei deputati istituì per l'esame delle petizioni una Commissione mensile di nove membri; tale Commissione doveva fare alla Camera una relazione settimanale sulle petizioni, per ordine di data della loro inscrizione a processo verbale: l'avviso doveva enunciare il giorno in cui la relazione sarebbe stata fatta, il nome e domicilio dei petenti, l'oggetto sommario della petizione, e il suo numero d'iscrizione nel registro della Commissione; il tutto tre giorni almeno prima della seduta in cui doveva essere sentito il relatore della Commissione. La relazione su ogni singola petizione era fatta in seduta pubblica, a meno che cinque membri non chiedessero l'adunanza segreta. Le

(1) C. 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795), art. 364.
(2) R. 27 nevoso anno VIII, art. 6.
(3) Tale risoluzione venne presa sulla mozione d'un segretario, del quale il processo verbale non riporta il nome, ma che era impaziente di creare il silenzio e il vuoto attorno al Corpo legislativo.

Digitized by Google

stesse disposizioni vennero mantenute nella Carta del 1830 e nel regolamento delle Camere della monarchia di luglio.

1515. L'art. 67 del regolamento della Costituente richiedeva che tutte le petizioni fossero redatte in iscritto e firmate: esse dovevano essere indirizzate al Presidente dell'Assemblea nazionale e potevano essere presentate alla Presidenza da un membro dell'Assemblea. Era vietato di portarle in persona alla *sbarra*. Le petizioni erano distribuite fra i vari Comitati secondo il loro argomento; i Comitati erano tenuti di fare ogni settimana almeno la relazione sulle petizioni ad essi pervenute. Il regolamento della Legislativa ristabilì la Commissione mensile delle petizioni.

1516. L'art. 45 della Costituzione 14 gennaio 1852 disponeva che il diritto di petizione dovesse esercitarsi dinanzi al Senato, e che nessuna petizione potesse indirizzarsi al Corpo legislativo. Nel 1870, dopo il plebiscito dell'8 maggio, il diritto di petizione venne ristabilito anche dinanzi al Corpo legislativo.

1517. L'ultima Assemblea, che fece suo il regolamento della Legislativa, modificò con una risoluzione del 3 luglio 1873, la procedura da seguirsi per l'esame delle petizioni: onde evitare una inutile perdita di tempo, essa attribuì alle Commissioni specialmente nominate per l'esame delle petizioni, il diritto di prender risoluzioni che potevano diventare definitive, senza bisogno d'essere votate e discusse in seduta pubblica.

§ 2. — *Del diritto di petizione.*

1518. Le leggi costituzionali del 1875 non fecero cenno del diritto di petizione; esso è però un diritto naturale che sussiste e si esercita finchè non sia vietato da un testo formale.

D'altro canto, essendo i ministri responsabili dinanzi alle Camere, è necessario che ognuno possa denunciare ad esse gli errori di cui sia stato vittima o testimonio. Tutti coloro che promuovono la riparazione di un torto personale o pubblico (1), hanno il diritto d'indirizzarsi al Senato od alla Camera dei deputati. Le petizioni possono essere *collettive;* perchè i

(1) Venne sempre riconosciuto, anche quando il diritto d'iniziativa delle Camere era assai ristretto, che i petenti non aveano l'obbligo di limitarsi alla sfera degli interessi privati, ma che era loro anche permesso di elevarsi agli interessi generali e legislativi (v. specialmente le sedute della Camera dei pari 18 gennaio 1820, e 18 gennaio 1827; quelle della Camera dei deputati 8 aprile 1826 e 19 gennaio 1827).

Digitized by Google

regolamenti prevedono il caso che la medesima petizione sia munita di varie firme (1). Tuttavia una petizione da indirizzarsi alle Camere non potrebbe essere legalmente deliberata da un Consiglio municipale. Questo principio conforme alla legge del 1837 è consacrato da due precedenti di somma importanza.

Nella seduta dell'Assemblea legislativa 21 maggio 1851 l'onor. Noël Parfait, dopo avere osservato come fra le petizioni presentate dall'onorevole generale Bar, due erano il risultato di deliberazioni di Consigli municipali, rilevandone la illegalità, domandava che ne fosse radiata l'enunciazione dal processo verbale, e che fossero rinviate al Ministro dell'interno, perchè facesse eseguire la legge. Il presidente Dupin gli rispose che il rinvio era un fatto compiuto, ed il Ministro dell'interno aggiunse d'aver già ordinato ai prefetti l'annullamento di quelle deliberazioni.

Nel 1871 era stata presentata alla seconda Commissione delle petizioni, una petizione del Consiglio municipale di Puy, che domandava venisse ristabilita la votazione per circoscrizione elettorale: l'on. Delorme, relatore, nella seduta del 13 maggio, rilevò che su quella petizione si elevava la questione pregiudiziale, perchè un difetto costituzionale fin dall'origine ne vietava l'esame. Richiamava egli infatti le disposizioni proibitive delle leggi 1831, 1837 e 1855 per le quali gli indirizzi, le proteste, le petizioni, ecc., dei Consigli municipali erano dichiarate nulle di pien diritto, e risalendo al vero carattere del diritto di petizione, notava come esso fosse essenzialmente individuale. In appoggio della sua tesi citava il seguente brano dell'onorevole Chapelier, relatore della legge 18 maggio 1791:

Ogni cittadino deve esercitare individualmente il diritto di petizione, in base al principio che i cittadini non devono delegare se non quei diritti che non possono esercitare da sè. Da ciò consegue, che *nessun corpo, società o comunità può esercitare il diritto di petizione in nome collettivo, e che la petizione non può essere fatta che a nome di coloro che l'hanno firmata;* e consegue ancora che *i corpi amministrativi, dovendo esercitare soltanto il potere che è loro costituzionalmente delegato, non possono rappresentare il popolo in materia di petizioni.* Se trattisi degli affari particolari d'una città, i cittadini possono riunirsi come in consiglio di famiglia per deliberare sui loro interessi privati... Ma se trattisi degli affari generali della monarchia, i cittadini di ogni singola città non possono più esprimere che voti individuali; essi non possono più riunirsi in consiglio di famiglia perchè fanno parte della grande famiglia.....

L'on. Delorme, pertanto, concludeva perchè l'Assemblea avesse a confermare i principii proclamati fin dal 1791. Proposta la reiezione della petizione a mezzo della pregiudiziale, questa venne approvata dall'Assemblea; ma in seguito ad una osservazione dell'onor. Henry Brisson, venne riconosciuto che tutti i consiglieri municipali hanno facoltà d'esercitare il

(1) R. S., art. 97; R. C. D., art. 61.

Digitized by Google

diritto di petizione, *facendo seguire la loro firma dalla qualifica di consigliere municipale*, a condizione tuttavia di non fare petizioni in qualità di rappresentanti del Comune.

Nella seduta della Camera dei deputati del 7 giugno 1879, l'on. Cuneo d'Ornano portò alla tribuna e criticò una circolare del Prefetto della Charente, con la quale si rammentava che i funzionari di qualsiasi ordine non potevano associarsi alle petizioni politiche dirette contro gli atti del Governo o delle Camere. Il Ministro dell'interno, on. Lepère, gli rispose dichiarando che il prefetto della Charente aveva agito in base ad una circolare emanata dal suo dicastero in data dell'11 gennaio 1873 (essendo allora ministro l'on. Goulard), circolare che egli riteneva correttissima, e con la quale, pur riconoscendosi in tutta la sua estensione nei cittadini il diritto di petizione, si vietava ai pubblici funzionari di figurare nelle petizioni in modo ufficiale col loro titolo, dacchè non si poteva permettere che gli agenti del Governo prestassero il loro appoggio ad una propaganda fatta contro di esso. In seguito alle spiegazioni del Ministro dell'interno, la Camera votò un ordine del giorno motivato proposto dall'onor. Floquet, così concepito:

La Camera dei deputati, considerando che il diritto di petizione è incontestato, ma che dev'essere severamente vietato a tutti i depositari della pubblica autorità di immischiarsi in una agitazione organizzata contro il Governo della Repubblica, passa all'ordine del giorno.

1519. Parecchie volte si è tentato di derivare motivi d'irricevibilità dalla *qualità* dei petenti, ma non si ottenne mai lo scopo.

Nel 1837 il presidente Dupin sollevò la questione, se il diritto di petizione sia *personale* o se si possa esercitare *per mezzo di terze persone*. La Camera respinse l'eccezione proposta e pronunciò il rinvio al Presidente del Consiglio dei Ministri di una petizione fatta a favore dei rifugiati (1).

Nel 1851 l'Assemblea legislativa aveva rinviato all'esame d'una Commissione speciale una proposta dell'onor. Chapot, tendente a restringere l'esercizio del diritto di petizione. La relazione presentata nel 28 maggio dall'on. Quentin-Bauchard concludeva per l'approvazione d'un articolo così concepito: « Le donne ed i minori, non potranno indirizzare petizioni alla Assemblea che per ottenere riparazioni di torti *personali* ». Il relatore giustificava tale innovazione dicendo:

I minori sono soggetti alla podestà ed autorità altrui; essi non godono diritti politici. Sarebbe quindi scandaloso che nella loro inesperienza potessero fare petizioni per tracciare all'Assemblea i suoi doveri. Le donne non fanno parte della cittadinanza politica; i nostri costumi non le chiamano alle lotte ardenti e appassionate, alle quali si abbandonano i partiti; la nostra società assegna ad esse una missione più conforme alla loro educazione e non meno importante. Raro avviene

(1) C. D. 26 e 28 gennaio 1837.

Digitized by Google

che esse chiedano di far petizioni, ed è probabile che non sarebbero le più colte e distinte quelle che si metterebbero in relazione con voi. È questione di decoro pubblico e parlamentare. Nè si dice con ciò che il diritto di petizione sia aperto soltanto agli elettori; esso sarà sempre più esteso dell'elettorato. Così nello stato presente della legislazione, tutti coloro che non sono elettori perchè non riuniscono le condizioni di domicilio richieste dalla legge, possono pure esercitarlo; come i minori così le donne possono, a mezzo di petizioni, querelarsi per torti *personali*. È questo un diritto naturale che appartiene a tutti, compresi gli interdetti e gli stranieri. Per chiedere riparazione di un'ingiustizia, non è necessaria la stessa capacità che per presentare critiche o pareri sull'andamento degli affari di una nazione.

Quando la proposta dell'onor. Chapot venne in deliberazione dinanzi all'Assemblea, un emendamento dell'onor. Schoelcher, vivamente sostenuto dall'onor. Crémieux, reclamava per le donne il diritto comune. L'emendamento fu approvato, respinte le distinzioni stabilite dalla Commissione; e l'Assemblea rifiutò di passare ad una terza deliberazione sulla proposta. Per conseguenza le donne ed i minori hanno il diritto d'indirizzare petizioni alle Camere non soltanto in un interesse privato, ma ancora in un interesse pubblico (1).

1520. Nel 24 giugno 1870 i principi della famiglia d'Orléans, colpiti da una legge di bando, indirizzarono al Corpo legislativo una petizione ond'essere autorizzati a rientrare in Francia. La petizione venne immediatamente trasmessa dal Presidente alla Commissione delle petizioni, l'onor. Dréolle fece la relazione nel 2 luglio e venne discussa nello stesso giorno. Da tale precedente consegue che anche gli *esiliati* possono validamente esercitare presso alle Camere il diritto di petizione.

1521. Parecchi precedenti hanno stabilito non essere necessario il godimento dei diritti politici per presentare petizioni alle Camere. Vennero indirizzate alle Camere petizioni firmate da individui condannati al carcere (2), ai lavori forzati (3), alla detenzione (4), e vennero riferite senza che la loro origine avesse di per sè a motivarne l'irricevibilità.

1522. Parecchie volte vennero indirizzate alle Camere petizioni firmate da *stranieri*, riferite senza contestazione (5) anche quando i firmatari *erano*

(1) Nel corso della discussione, sull'emendamento dell'on. Schoelcher era stata ricordata opportunamente la petizione presentata in Inghilterra alla regina Vittoria da 40,000 donne che domandavano l'abolizione della schiavitù.

(2) S. 7 maggio 1858.

(3) S. 7 luglio 1865.

(4) S. 11 febbraio 1870.

(5) C. D. 4 settembre 1830 (petiz. del s. Cochrane inglese); C. P. 5 giugno 1835 (petiz. del co. Giovanni Dembinski maggiore polacco); 19 giugno 1837 (petiz. di 16 rifugiati polacchi).

Digitized by Google

residenti all'estero (1). Le difficoltà sollevate in proposito vennero sempre risolute in senso favorevole agli stranieri. Nella seduta del Senato del 28 aprile 1863, l'on. De Royer diceva:

Risulta dai precedenti che la qualità di straniero, anche residente all'estero, non varrebbe a costituire di per sè sola uno di quei motivi di irricevibilità che vietano ogni esame; e che invece la sorte della petizione d'uno straniero dipende dalle circostanze nelle quali viene prodotta, dall'oggetto su cui verte, dall'interesse in nome del quale è fatta, ciò che esige e suppone l'esame e il giudizio da parte del corpo cui è indirizzata..... Se uno straniero, in nessun modo legato, alla nostra nazione, v'intrattiene di vane teorie, vi chiede la riforma di leggi che non lo obbligano, o cerca temerariamente di fare insorgere inopportune discussioni, una breve ed energica relazione gli ricorderà *come egli non abbia alcun diritto* od interesse per intervenire nella legislazione e nella politica, e passerete all'ordine del giorno. Se invece uno *straniero residente o no in Francia* vi sottoponga una domanda utile e pratica, e si rivolga a voi in nome d'un interesse serio e giustificato, ed invochi l'appoggio delle leggi francesi o del diritto internazionale, voi accoglierete il suo reclamo e delibererete nel modo che crederete più opportuno.

La teoria esposta nella relazione dell'onor. De Royer fu approvata dal Senato nella seduta del 1° maggio 1863.

La questione stessa venne sollevata nella seduta dell'Assemblea nazionale 1° aprile 1871. L'on. marchese De la Rochejaquelin presentava, a nome della prima Commissione delle petizioni, una relazione sulla petizione colla quale i signori Armand Goegg e John Rollanday vice-presidente e segretario del Comitato centrale della Lega internazionale per la pace a Ginevra domandavano all'Assemblea di consolidare la Repubblica. L'on. Léon de Maleville interruppe il relatore per far notare che gli stranieri non potevano esercitare il diritto di petizione in Francia. Impegnatasi la discussione sul punto di diritto, l'on. Bage stabilì una distinzione fra le petizioni d'interesse privato e quelle che risguardano questioni d'interesse generale:

Gli stranieri godono in Francia, quando sono autorizzati a stabilirvi il loro domicilio, determinati diritti civili; date certe condizioni godono pure di tutti i diritti naturali inerenti alla qualità d'uomo. *Per quanto riguarda il godimento di tali diritti*, essi hanno la facoltà d'indirizzare petizioni all'Assemblea; simili petizioni furono sempre accolte con interesse ed equamente risolute. Ma uno straniero, che presenti una petizione *sull'organizzazione politica della Francia*, commette una *usurpazione* perchè non gode dei diritti politici in Francia. Anche il solo presentare una petizione sull'organizzazione politica d'una nazione equivale ad ingerirsi nella sua organizzazione. Questa è la distinzione da farsi.

(1) C. D. 16 marzo 1847 (petiz. del s. Chenguelidzeff russo dimorante a Mosca); A. N. 11 luglio 1848 (petiz. del dott. Coremans dimorante a Ixelles in Belgio); 8 agosto 1848 (petiz. del comitato dei democratici belgi); S. 23 aprile 1853 (petiz. del s. Van der Conyssen dimorante a Gand); S. 21 giugno 1861 (petiz. del s. Busch dimorante a Florenville in Belgio).

Digitized by Google

L'on. Bage concluse proponendo che fosse respinta la petizione a mezzo della questione pregiudiziale. L'on. Humbert obbiettò che i principii esposti dall'on. Bage erano troppo restrittivi: gli on. Brisson, Floquet e Langlois fecero notare come sarebbe stato assai grave votare la questione pregiudiziale nel solo scopo di dichiarare inammissibile la petizione. L'onor. Bage non insistè per la pregiudiziale e l'Assemblea si limitò a passare all'ordine del giorno.

§ 3. — *Della forma e della presentazione delle petizioni.*

1523. Le petizioni presentate alle Camere sono esenti dal diritto e dalle formalità del bollo (1).

Ogni petizione dev'essere redatta in iscritto e firmata; deve inoltre indicare la dimora del petente o di uno dei petenti se sia firmata da più persone. Le firme dei petenti debbono essere legalizzate. Quando sia negata la legalizzazione, il petente deve far menzione del rifiuto in calce alla petizione (2).

Gli articoli 6, 7, 8 e 9 della legge 22 luglio 1879 relativa alla residenza del Potere esecutivo e delle due Camere a Parigi, regolarono l'esercizio del diritto di petizione nel modo seguente:

ART. 6. — Qualsiasi petizione ad una delle due Camere deve essere redatta e presentata in iscritto. È proibito riferirne in persona alla sbarra.

ART. 7. — Ogni infrazione al precedente articolo, qualsiasi provocazione fatta a mezzo di discorsi proferiti in pubblico, o di scritti, o stampati affissi o distribuiti, aventi lo scopo di far nascere un assembramento sulla pubblica via onde discutere, redigere o portare alle Camere o ad una di esse, petizioni, dichiarazioni od indirizzi, sia o meno la provocazione seguita da effetto, sarà punita con le pene sancite dal paragrafo 1° dell'art. 5 della legge 7 giugno 1848 (3).

ART. 8. — Nulla viene derogato, colle presenti disposizioni, alla legge 7 giugno 1848 sugli assembramenti.

ART. 9. — L'art. 463 del Codice penale è applicabile ai delitti previsti dalla presente legge.

Nella seduta del Senato del 3 febbraio 1880 l'on. Eugenio Pelletan trattò la questione: fino a qual punto le petizioni non firmate e non legalizzate possano essere accolte dall'Assemblea. Egli dichiarò essere contrario al regolamento il tener conto di petizioni non firmate o segnate con un semplice segno di croce o non legalizzate.

(1) L. 13 brumaio anno VIII, art. 16.
(2) A. S., art. 97; R. C. D., art. 61.
(3) Questo paragrafo era così concepito:
« Chiunque facendo parte di un attruppamento senz'armi, non si sarà allontanato in seguito al rullo di tamburo che precede la seconda intimazione, sarà punito col carcere da quindici giorni a sei mesi ».

Digitized by Google

Il Senato non fu chiamato a pronunciarsi sulla questione posta dall'onorevole Pelletan, ma è giurisprudenza nelle Assemblee che, tranne il caso di rifiuto di legalizzazione, una petizione non ha valore se le firme non sieno legalizzate. Nel caso che alcune firme manchino della legalizzazione, è tenuto conto soltanto delle legalizzate.

1524. Le petizioni debbono essere indirizzate al Presidente del Senato o a quello della Camera dei deputati. Il regolamento del Senato aggiunge: « Le petizioni possono anche essere depositate *nelle mani di uno dei segretari*, da un senatore che fa in margine menzione del deposito e la firma (1). Il regolamento della Camera dei deputati si limita a dire che « le petizioni possono anche essere presentate da un deputato, il quale fa in margine la menzione della presentazione e la firma » (2); tale redazione non obbliga i deputati a rimettere le petizioni ad uno dei segretari, ma non li autorizza però a presentarle *alla tribuna*. L'articolo 90 del regolamento della Legislativa disponeva formalmente: « Le petizioni possono essere presentate *al banco della presidenza* ». Per conseguenza sotto la Legislativa e in sui primordi dell'ultima Assemblea, le petizioni erano talvolta presentate alla tribuna, e ne derivava oltre che una inevitabile perdita di tempo, il grave inconveniente degli incidenti che la sola enunciazione dell'oggetto della petizione poteva sollevare (3). Perciò, pochi mesi dopo la loro prima riunione, i deputati del **1871** rinunciarono ad usare del diritto inscritto nel regolamento e le parole *al banco della presidenza*, vennero soppresse quando l'Assemblea procedette alla revisione del capitolo sulle petizioni nel 3 luglio 1873. L'attuale regolamento della Camera dei deputati non riadottò le parole *al banco della presidenza*, onde i deputati non presentano mai le petizioni alla tribuna, ma le rimettono nelle mani del segretario generale della Presidenza. È fatta menzione della presentazione nel « Journal officiel », in seguito al resoconto *in extenso;* la menzione indica il nome di chi presenta la petizione, il nome ed il domicilio del petente, ma non già l'oggetto della petizione. Le petizioni non possono essere presentate che durante la seduta; di quelle presentate pervenute al segretario generale della Presidenza nell'intervallo fra le sedute e le sessioni, viene fatta menzione nel giorno successivo alla seduta più prossima.

1525. Non può esser ricevuta dal Presidente, nè presentata alla Presidenza la petizione d'un assembramento di persone formato sulla pubblica via (4).

(1) R. S., art. 97.
(2) R. C. D., art. 61.
(3) A. N. 4 marzo 1871.
(4) R. S., art. 97; R. C. D., art. 61.

Digitized by Google

§ 4. — *Dell'esame delle petizioni.*

1526. Le petizioni sono inscritte in un ruolo generale a cura del capo dell'ufficio di spedizione delle leggi e dei verbali, nell'ordine in che sono state presentate. Il ruolo contiene il numero d'ordine della petizione, il nome e la dimora del petente, l'indicazione sommaria dell'oggetto della domanda, e se la petizione non sia direttamente indirizzata al Presidente il nome di chi l'ha presentata: essa è stampata e distribuita alla Camera (1).

1527. Le petizioni inscritte a ruolo sono rinviate alla Commissione nominata mensilmente negli uffici pel loro esame. Tuttavia quelle relative ad una proposta l'esame della quale pende dinanzi ad una Commissione speciale sono a questa direttamente rinviate dal Presidente della Camera. Tale rinvio può anche essere ordinato dalla Commissione delle petizioni. Le Commissioni speciali alle quali sieno rinviate petizioni debbono farne menzione nelle loro relazioni (2).

Ogni membro della Camera può avere comunicazione delle petizioni, indirizzandosi al Presidente della Commissione incaricata del loro esame (3).

1528. In seguito all'esame d'ogni singola petizione, la Commissione le classifica nell'ordine seguente: 1° quelle che crede opportuno rinviare ad un ministro; 2° quelle che giudica dover essere, indipendentemente da tale rinvio, esaminate dalla Camera; 3° quelle per le quali non ritiene opportuno tale esame. L'ufficio di spedizione delle leggi e dei processi verbali dà avviso al petente delle risoluzioni prese circa la sua petizione e del numero ad essa assegnato (4).

Le Commissioni delle petizioni, sebbene incaricate dell'esame delle contestazioni private e pubbliche che sieno portate a cognizione della Camera a mezzo dei reclami degli interessati, non hanno però diritto di provocare procedimenti giudiziari. Esse devono pronunciare o chiedere alla Camera che pronunci il rinvio al Ministro competente; e non hanno mandato di adire il Ministero Pubblico per quei fatti che loro sembrassero delittuosi. Questi principii vennero stabiliti nella seduta della Camera dei deputati 1° agosto 1879; in seguito ad una domanda di stampa formulata dal relatore di una petizione s'impegnò una discussione, riassunta dal presidente Gambetta come segue:

(1) R. S., art. 98; R. C. D., art. 62.
(2) R. S., art. 99 e 104; R. C. D., art. 63 e 68.
(3) R. S., art. 99; R. C. D., art. 63.
(4) R. S., art. 100; R. C. D., art. 64.

Digitized by Google

L'incidente ha rivelato due cose: che è iniziato un procedimento giudiziario contro la persona menzionata nella relazione; che tale procedimento sarebbe stato promosso dietro richiesta di un membro della Camera. Sul primo punto, vedrà la Camera se le convenga assumere in un'istruzione iniziata la parte di testimonio; sul secondo, la Camera deve conoscere se realmente l'azione pubblica venne promossa dietro querela diretta di uno dei suoi membri, ciò che evidentemente non avrebbe potuto farsi senza una sua formale decisione. Invita quindi il relatore della Commissione a far conoscere alla Camera, come stieno realmente le cose.

Il relatore rispondendo dichiarò d'avere spedito al Pubblico Ministero alcuni estratti di deposizioni ricevute dalla Commissione, dietro domanda fattagli dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Parigi, il quale si dichiarava informato della cosa dal guardasigilli. L'incidente si chiuse avendo il Presidente constatato che l'azione non era stata direttamente promossa dal relatore; che però la Commissione avrebbe dovuto sottoporre la cosa alla Camera, e l'accaduto non dovea quindi costituire un precedente.

Rifiutando di stampare la relazione della Commissione, la Camera decise implicitamente di non volere intervenire nell'opera della giustizia, a mezzo di documenti parlamentari.

1529. Un foglio distribuito, quando sia necessario, ogni settimana alla Camera e mensilmente al Senato, fa menzione del nome e del domicilio del petente, indica sommariamente l'oggetto della petizione, il nome del relatore e la risoluzione presa dalla Commissione, col riassunto dei motivi. Tuttavia la Commissione, qualora l'abbia deciso ad unanimità dei presenti, può fare figurare nel foglio soltanto il numero d'ordine, il nome dell'autore della petizione e la decisione presa (1).

Per regola generale, le relazioni sulle petizioni non debbono essere inserite che nell'ordine del giorno; esse non vengono nè presentate alla presidenza, nè stampate a parte come quelle che concernono progetti o proposte di legge (2). Tuttavia le Assemblee hanno qualche volta autorizzata la presentazione alla Presidenza, la stampa e distribuzione a parte delle relazioni sulle petizioni d'interesse eccezionale (3).

1530. Entro il mese dalla distribuzione del foglio d'avviso, ogni membro può domandare la relazione in seduta pubblica d'una petizione in qualsiasi modo classificata dalla Commissione. Il regolamento del Senato richiede che la domanda sia diretta *in iscritto* al Presidente del Senato; quello della Camera dei deputati non impone la stessa formalità, quindi alla Camera

(1) R. S., art. 101; R. C. D., art. 65.
(2) A. N. 1° giugno 1850; C. D. 3 giugno 1878.
(3) A. N. 19 e 27 marzo 1873, 3 agosto e 16 novembre 1875.

Digitized by Google

la domanda potrebbe esser fatta *verbalmente alla tribuna*. In ambedue le Camere basta che la domanda sia regolarmente formulata perchè la relazione sia fatta di pien diritto (1).

1531. A termini dei regolamenti delle due Camere, la Commissione fa la relazione sulle petizioni *in seduta pubblica* (2); quindi sembra che tali relazioni non possano essere presentate in adunanza segreta e che la Camera non possa costituirsi in adunanza segreta per *discuterne* le conclusioni.

1532. Le petizioni non vengono generalmente lette alla tribuna; i relatori si limitano ad indicarne l'oggetto. Tuttavia se ne venga domandata la lettura, il Presidente consulta la Camera la quale può ordinarla (3).

1533. Per l'esame d'una petizione può essere domandata la precedenza od anche l'urgenza. Al Senato la decisione su tale domanda *è presa per alzata e seduta senza discussione;* alla Camera la domanda può essere *sommariamente motivata;* e può essere sempre inteso il relatore o un membro del Governo. La Camera si pronuncia per alzata e seduta, a meno che non sia chiesto lo scrutinio pubblico o segreto (4).

1534. Se una Commissione concluda su di una petizione per l'ordine del giorno, non può essere applicata la regola che l'ordine del giorno puro e semplice ha sempre la precedenza, se a titolo di emendamento si presenti una domanda di rinvio al Ministro competente. In tal caso la domanda di rinvio ha la precedenza (5).

Qualora l'ordine del giorno proposto dalla Commissione venga respinto dalla Camera, non ne segue però di diritto il rinvio al ministro competente, ma esso dev'essere messo ai voti e pronunciato (6).

1535. In materia di petizioni si possono presentare e la Camera può approvare ordini del giorno motivati (7).

Le risoluzioni di una Commissione delle petizioni possono anche essere precedute da considerandi speciali.

(1) R. S., art. 102; R. C. D., art. 66.
(2) R. S., art. 103; R. C. D., art. 67.
(3) C. D. 14 gennaio 1820.
(4) R. S., art. 103; R. C. D., art. 67.
(5) A. N. 22 marzo 1873; *contro* C. D. 30 dicembre 1819.
(6) C. D. 20 aprile 1844.
(7) A. N. 22 luglio 1871.

Digitized by Google

1536. La questione pregiudiziale è finora il solo biasimo che le Camere infliggono alle petizioni incostituzionali, sconvenienti od inopportune. Una volta la Camera dei Pari ha voluto fare di più. Nella sua seduta del 28 dicembre 1819 essa ordinò che la petizione d'un signor Vincent, tendente a far revocare la legge che avea banditi i regicidi *fosse cancellata da tutti i registri e lacerata fuori della sala delle sedute.* Simile procedura medioevale non produrrebbe oggidì alcun effetto e sarebbe semplicemente ridicola.

1537. Le Commissioni delle petizioni non si sono sempre limitate a proporre il rinvio d'una petizione al Ministro competente. Nella seduta del 25 gennaio 1851 la Commissione incaricata dell'esame d'una petizione presentata nell'interesse della famiglia Lesurque, propose una risoluzione così concepita: « Sarà nominata una Commissione di 15 membri, incaricata di rivedere il progetto di Giuseppe Lesurque, di farne la relazione e proporre nel caso quelle misure di riparazione che crederà convenienti ». La voluminosa relazione che precedeva quel progetto fu stampata, distribuita ed inscritta all'ordine del giorno del 14 marzo; dietro domanda del relatore ne venne aggiornata la discussione fino a che fosse esaminata una proposta di modificazione dell'articolo 443 del codice d'istruzione criminale, e non ebbe più luogo.

Nella seduta della Camera dei deputati 7 giugno 1880 ebbero conferma i precedenti pei quali una Commissione di petizioni, può formulare conclusioni più estese della semplice domanda di rinvio al Ministro competente. In quella seduta, previa lettura della relazione e senza preventiva distribuzione la Camera votò una risoluzione così concepita:

La Camera dei deputati vota ringraziamenti alla Nazione Belga per la generosa ospitalità accordata ai nostri prigionieri e feriti durante i tristi avvenimenti del 1870-1871.

1538. Un mese dopo la distribuzione del foglio delle petizioni, le risoluzioni della Commissione divengono definitive per quelle petizioni che non devono essere oggetto di relazione pubblica; di esse è fatta menzione nel « Journal officiel » (1).

1539. Nel termine di sei mesi, i ministri debbono far conoscere, a mezzo di una menzione nel foglio distribuito ai membri della Camera, quale evasione venne data alle petizioni ad essi rispettivamente rinviate (2).

(1) R. S., art. 102; R. C. D., art. 66.
(2) R. S., art. 104; R. C. D., art. 68.

Digitized by Google

CAPITOLO III.

DELLE INTERROGAZIONI

1540. Gli antichi regolamenti non facevano parola del diritto dei deputati di interrogare i ministri durante la seduta; esso non era che una conseguenza del regime parlamentare; ma dopo essere scomparso nel 1852, venne ristabilito nel 1870 e prese posto nell'articolo 82 del regolamento del Senato e negli articoli 47 e 49 di quello della Camera dei deputati. Al Senato: « Il Presidente accorda la parola al senatore che intenda interrogare un ministro, *qualora questi vi consenta* ». Alla Camera dei deputati: « I deputati possono rivolgere interrogazioni ai membri del Governo; di esse vien dato avviso ai ministri competenti ».

V'ha pertanto una differenza essenziale fra i testi attualmente vigenti nelle due Camere. Al Senato il regolamento esige in via assoluta il consenso del Ministro perchè possa essere fatta un'interrogazione; il regolamento della Camera non parla di consenso, e l'articolo 48 si limita a dire che i ministri competenti debbono essere avvisati. Sembra quindi che i deputati abbiano lo stretto diritto di proporre interrogazioni, non accettate dai ministri. Tuttavia quanto non è vietato dai regolamenti, è però interdetto dalle consuetudini costanti delle Camere; più volte, e specialmente nelle sedute 15 marzo 1873 e 10 febbraio 1874, venne deciso che non poteva proporsi una interrogazione se non veniva accettata. L'antica giurisprudenza sembra ancora applicabile in proposito, perchè non è contraria al testo in vigore; i precedenti completano l'articolo 48. Si aggiunge che tutti i deputati i quali dopo il 1876 hanno rivolto interrogazioni ai ministri hanno avuto cura di dichiarare che erano state accettate. D'altro canto, se non si ha la certezza di ottenere risposta dal Governo, torna più opportuno fare un'interpellanza di quello che una questione accademica, alla quale manca l'appoggio dell'Assemblea.

Nella seduta della Camera del 5 giugno 1879 l'on. Cuneo d'Ornano fece la questione se il regolamento permetta ad un ministro di ricusare di rispondere a una interrogazione. Egli si dichiarava per la negativa osservando:

> Il regolamento dispone che debba essere dato avviso delle interrogazioni che si propongono ai ministri competenti.
>
> Non assoggettandoci che all'avviso preventivo, mi sembra che il regolamento intenda che i ministri siano obbligati d'accettare le interrogazioni loro dirette dai deputati, purchè questi si accordino con essi sul giorno e l'ora.

Di conformità ai precedenti e con l'approvazione della Camera, il presidente Gambetta pose in essere la necessità dell'assenso del ministro competente: distinguendo fra la *semplice proposta* e lo *svolgimento* d'una

Digitized by Google

interrogazione ed osservando come per isvolgere una domanda sia necessario aver di fronte chi risponda; e che soltanto l'interpellanza ha carattere assoluto, quale garanzia di stretto diritto.

1541. L'articolo **47** del regolamento della Camera dei deputati stabilisce che le interrogazioni possano essere fatte *in principio* ed alla *fine* d'ogni seduta, evitando così confusioni nocevoli negli ordini del giorno. La Camera dei deputati nella seduta del **23** marzo **1878** fece conoscere come intendesse mantenere rigorosamente le prescrizioni del detto articolo.

La stessa garanzia non sta scritta però nel regolamento del Senato; ma se lo giudicasse necessario, il Presidente del Senato potrebbe invocare i precedenti dell'ultima Assemblea, sopratutto quello dell'**11** giugno **1874**, per aggiornare una questione in fine di seduta. Stanno pel diritto d'interrogare un ministro le norme stesse che per quello d'interpellanza o di iniziativa e per tutti gli altri: esso non si può esercitare in pregiudizio dei lavori dell'Assemblea. Tranne il caso d'urgenza, chi vuole proporre una domanda d'interpellanza non può interrompere l'ordine del giorno; nè di maggior favore potrebbe godere l'autore d'una interrogazione.

1542. Sebbene i regolamenti non fissino alcun limite allo svolgimento delle questioni, è evidente che sotto il pretesto di fare una interrogazione non potrebbesi pronunciare un discorso (1) ed ancor meno fare una interpellanza (2), eludendo in tal modo la procedura relativa. In caso diverso l'ordine del giorno d'un'Assemblea potrebbe essere continuamente modificato suo malgrado e dipenderebbe da un solo membro il poter sostituire alla discussione d'un determinato progetto, degli incidenti sulla politica generale.

1543. Una volta, quando il ministro avea risposto all'interrogazione fattagli, niuno, nemmeno l'autore stesso della questione, poteva replicare (3). Oggidì l'art. **49** del regolamento della Camera stabilisce che « il solo deputato che ha fatto l'interrogazione ha diritto di replicare sommariamente ». Per conseguenza, se l'autore d'una interrogazione non domanda di replicare, nessun altro può sostituirsi a lui. La regola che la parola è di diritto dopo il discorso di un ministro non è applicabile in questa materia (4).

L'art. **82** del regolamento del Senato è assai esplicito in proposito; esso dispone: « L'autore della interrogazione non può parlare più di due volte; *gli altri membri non hanno il diritto d'intervenire nella discussione* ».

(1) A. N. 28 marzo 1871; 11 giugno 1874.
(2) A. N. 15 marzo 1873; 5 e 22 dicembre 1873; 26 gennaio 1875.
(3) A. N. 9 e 11 giugno 1874.
(4) C. L. 8 febbraio 1870; A. N. 24 marzo 1874.

Digitized by Google

Tuttavia le questioni che insorgessero in occasione della discussione di un capitolo del bilancio fanno parte integrante della discussione e sono quindi esenti dalle formalità stabilite per quelle che sono proposte in principio o in fine di seduta e che non hanno attinenza con i progetti inscritti all'ordine del giorno. In tal caso il diritto di rispondere è assoluto per ogni membro della Camera, la discussione può avere tutta l'estensione e lo sviluppo che l'Assemblea intenda di darle.

Nella seduta del Senato 16 dicembre 1878 il presidente D'Audiffret-Pasquier diede in proposito precise e categoriche spiegazioni, osservando come la consuetudine costante ammettesse la possibilità di rivolgere interrogazioni al Governo e fare ad esso osservazioni a proposito del bilancio; come sarebbe inopportuno limitarne la discussione o provocare inutili interpellanze.

Resta pertanto stabilito che le interrogazioni fatte nel corso della discussione sul bilancio non possono essere assimilate alle ordinarie, nè riguardo alla necessità dell'assenso del ministro competente, nè riguardo alla limitazione del diritto di rispondere. Le ragioni di ciò sono evidenti: nessuna restrizione può farsi al diritto di controllo che spetta al Parlamento in materia di bilancio; e le questioni relative al bilancio come una conseguenza dell'ordine del giorno, non possono trovare impreparato o sprovvisto dei necessari documenti il ministro competente.

1544. Del resto, qualora la Camera intenda che una discussione sia prolungata ha un mezzo assai semplice di farlo, trasformando cioè la interrogazione in interpellanza. In tal modo si è proceduto parecchie volte, quando si riconobbe la necessità di sentire le spiegazioni d'un terzo (1) e di chiudere l'incidente con un ordine del giorno motivato (2); imperocchè non ostante un precedente contrario (3), una semplice interrogazione non dev'essere seguita da alcuna votazione (4).

Il principio che una interrogazione può essere trasformata in interpellanza venne confermato due volte nelle sedute della Camera dei deputati 1° marzo e 17 dicembre 1879. Ma per far ciò non basta che un ministro lo domandi verbalmente, bensì è necessaria una proposta scritta e l'assenso della Camera alla trasformazione.

(1) Nella seduta dell'11 maggio 1871, in seguito ad una interrogazione dell'onorevole de Belcastel e sulla dimanda del signor Thiers, capo del potere esecutivo, l'Assemblea votò un ordine del giorno esprimente fiducia nel Governo. La gravità della crisi in che versava allora il paese, spiega la deroga alle regole ordinarie.
(2) A. N. 15 gennaio 1873; 9 giugno 1874.
(3) C. D. 25 gennaio 1876; 22 luglio 1876.
(4) C. L. 10 gennaio e 5 febbraio 1870.

Digitized by Google

CAPITOLO IV.

DELLE INTERPELLANZE

1545. Rare traccie si riscontrano negli antichi regolamenti del diritto d'interpellare i ministri. Il decreto **21** giugno **1791** della prima Costituente si limitava a stabilire che i ministri sarebbero ammessi alle sedute per esser sempre pronti a ricevere gli ordini dell'Assemblea ed a *dare le informazioni necessarie.* Il regolamento della Legislativa era poco favorevole alle interpellanze: « Quando i ministri si troveranno presenti all'Assemblea, esso disponeva, *nessun membro, ad eccezione del Presidente, potrà far loro in qualsiasi caso una interpellanza diretta;* gli schiarimenti che si avessero a desiderare saranno proposti al Presidente, il quale dovrà anzitutto consultare l'Assemblea se intenda che il ministro abbia a rispondere ».

1546. I regolamenti posteriori a quello della Legislativa non fanno cenno fino al **1849** del diritto d'interpellanza. Sotto la Restaurazione, epoca in cui l'iniziativa parlamentare era limitata, non sembra riconosciuto ai deputati il diritto d'interpellanza diretta; le spiegazioni da essi richieste ai membri del Governo erano introdotte per via d'incidente tanto nella discussione delle leggi di finanza che delle petizioni, od anche in occasione del processo verbale. Tali spiegazioni su questioni di politica interna od estera davano luogo sovente ad importantissime discussioni (1), ma non già ad una votazione.

1547. L'esercizio diretto del diritto d'interpellanza data dalla Monarchia di luglio. Nel 5 novembre **1830**, l'on. Mauguin dichiarava che intendeva chiedere ai ministri spiegazioni sulle relazioni estere della Francia; la discussione dell'interpellanza fu fissata pel 13 novembre, ma ne venne pronunciata la chiusura senza che la Camera avesse votato nessun ordine del giorno. L'on. Mauguin rinnovò la sua interpellanza nelle sedute del **27** e **28** gennaio **1831**, affermando, contro le osservazioni del Presidente, il diritto dei deputati d'interpellare il Governo. La Camera, autorizzando la discussione dell'interpellanza, consacrò implicitamente la teoria dell'on. Mauguin.

Dopo quell'epoca il diritto d'interpellanza venne spesse volte esercitato senza che si pensasse a regolarlo; venne però generalmente adottata la

(1) C. D. 5 giugno 1820; 20 marzo 1821; 1° marzo 1822.

Digitized by Google

consuetudine di annunciare in precedenza la materia ed il giorno delle interpellanze. Nella seduta del 5 marzo 1834, la Camera decise inoltre, ch'essa doveva essere consultata tanto per l'*autorizzazione* (1) a fare una interpellanza quanto per la determinazione del giorno della discussione.

Le interpellanze discusse dal 1830 al 1848 vennero generalmente chiuse colla votazione dell'ordine del giorno puro e semplice.

Tuttavia, nelle sedute del 22 settembre 1831 (interpellanza dell'onorevole Maugnin sugli affari del Belgio e della Polonia), del 3 maggio 1845 (interpellanza del sig. Thiers sulle congregazioni religiose), del 17 gennaio 1848 (interpellanza dell'Odilon-Barrot), vennero approvati tre ordini del giorno motivati.

1548. I membri dell'Assemblea costituente usarono largamente del diritto d'interpellanza, ma il regolamento di quell'Assemblea non determinò la procedura da seguirsi per il deposito e la discussione delle interpellanze. Il regolamento dell'Assemblea legislativa stabilì, per primo, che le domande d'interpellanza dovessero essere redatte in iscritto e rimesse al Presidente; e l'Assemblea dovea determinare senza discussione il giorno dello svolgimento delle medesime. La discussione poteva esser chiusa colla votazione di ordini del giorno motivati.

1549. Il diritto d'interpellanza naturalmente soppresso nel 1852 venne ristabilito nel 1869 (2) e regolato nel 1870; il Corpo legislativo adottò una procedura analoga a quella della legislativa del 1849 (3).

1550. Il diritto d'interpellanza non è scritto nelle leggi costituzionali vigenti, ma sussiste in virtù del principio generale della responsabilità ministeriale (4).

(1) In base a tale giurisprudenza, che non venne consacrata dai regolamenti del 1849, del 1871 e del 1876, vennero rifiutate dalla Camera dei deputati della Monarchia di Luglio, otto domande di interpellanza.

(2) L'art. 7 del senatoconsulto 8 settembre 1869 era così concepito:

« Ogni membro del Senato o del Corpo legislativo ha diritto di rivolgere interpellanze al Governo. Possono essere approvati ordini del giorno motivati. *Il rinvio agli uffici dell'ordine del giorno motivato è di diritto quando sia chiesto dal Governo.* Gli uffici nominano una Commissione sulla relazione sommaria della quale l'Assemblea si pronuncia ».

(3) Tuttavia, per conformarsi al senatusconsulto ricordato nella nota precedente, il Corpo legislativo era stato costretto di ammettere il rinvio *di diritto* agli uffici, degli ordini del giorno motivati, nel caso di domanda formulata dal Governo.

Quando gli ordini del giorno motivati erano stati rinviati agli uffici, la risoluzione riferita dalla Commissione avea la precedenza di pien diritto.

(4) L. C. 25 febbraio 1875, art. 6.

Digitized by Google

Al Senato come alla Camera dei deputati chi intende rivolgere una interpellanza al Governo ne rimette domanda *scritta* al Presidente (1); tale prescrizione è formale; la domanda *verbale* non potrebbe esser ammessa (2). La domanda spiega sommariamente l'oggetto della interpellanza, e il Presidente ne dà lettura alla Camera (3).

Nella seduta del 1° luglio 1879, la Camera dei deputati discuteva una interpellanza diretta al Ministro dell'interno concernente la Prefettura di polizia. L'on. Andrieux, deputato e prefetto di polizia, dimandò la parola per difendere gli atti della propria amministrazione. L'on. Cuneo d'Ornano domandò la parola per un richiamo al regolamento, e sostenne la tesi che l'articolo del regolamento, che vieta le interpellanze da collega a collega, non permetteva all'on. Andrieux d'intervenire nella discussione; osservando che alla Camera egli era deputato e non già prefetto di polizia, e che il prefetto di polizia dipendeva dal ministro, al quale l'interpellanza era diretta e che dovea solo rispondervi.

Il presidente Gambetta spiegò come potesse spettare al Prefetto di polizia, membro della Camera dei deputati, il diritto di dare spiegazioni alla Camera intorno agli atti della sua amministrazione, osservando, in fatto, che l'interpellanza non ad altri era diretta che al Governo; in diritto, che ammesso il cumulo delle qualità di deputato e di funzionario pubblico, non poteva privarsi il Parlamento delle spiegazioni e schiarimenti che un deputato funzionario potesse fornire intorno agli atti suoi propri, sempre ritenuta la responsabilità del Governo.

Ricordava poi la pratica costante, non solo del Parlamento francese, ma di tutti i Parlamenti liberi, nei quali i funzionari deputati, che parteciparono ad un atto politico qualunque, a lato del capo dirigente della politica, approfittarono sempre della loro qualità di deputati per dare essi stessi dirette spiegazioni.

La teoria del Presidente fu accolta dalla Camera che autorizzò a parlare il Prefetto di polizia.

1551. Proposta una domanda d'interpellanza, viene sentito un membro del Governo per la fissazione del giorno, in cui essa dev'essere svolta, e la Camera statuisce in proposito. A termini del regolamento del Senato, la decisione dev'essere presa senza discussione; quello della Camera stabilisce che debba essere presa senza discussione *sul merito* (4). Ad onta di questa leggiera variante, in ambedue le Camere è ammesso che l'autore di una

(1) R. S., art. 63; R. C. D., art. 39.
(2) A. N. 5 marzo 1872; C. D. 8 novembre 1878.
(3) R. C. D., art. 40.
(4) R. C. D., art. 40.

Digitized by Google

interpellanza possa ottenere la parola per proporre una data diversa da quella proposta dal Governo (1), purchè lo faccia senza toccare in alcun modo il merito dell'interpellanza (2).

Al Senato la votazione, che fissa il giorno dell'interpellanza, vien fatta necessariamente per alzata e seduta; alla Camera dei deputati può essere chiesto lo scrutinio.

La *scelta del giorno* per lo svolgimento d'una interpellanza può però dar luogo ad una discussione; tale principio venne stabilito nelle sedute della Camera dei deputati 29 marzo e 13 maggio 1880. Il presidente Gambetta diede all'art. 40 del regolamento la seguente interpretazione:

L'articolo 40 è concepito in modo da non lasciare alcun dubbio sul suo significato. Esso dispone: « La Camera, dopo sentito uno dei membri del Governo, fissa, senza discussione sul merito, il giorno in cui l'interpellanza sarà svolta ».

Senza discussione sul merito! ciò indica che si ha il diritto di intendersi sulla forma. Quando ho dato la parola all'autore dell'interpellanza gli ho fatto osservare che non doveva uscire dalla questione di forma; egli non ne è uscito, quindi gli ridò la parola.

1552. Essendo le disposizioni proibitive, per loro natura di stretto diritto, anche quella di discutere il merito d'una interpellanza quando si tratta di fissare il giorno della discussione, non potrebbe estendersi per analogia al caso in cui, fissato e venuto il giorno della discussione, si proponga d'*aggiornarla* (3): si rientra, in tal caso, nel diritto comune e la parola vien accordata a chi la domandi.

1553. La discussione delle interpellanze può aver luogo immediatamente dopo che furono presentate, qualora ciò venga ordinato dalla Camera (4); ma è conveniente non procedere all'immediata discussione senza l'assenso del ministro interessato.

Se trattisi di fissare un giorno lontano, la Camera ha il diritto di non accettare quello proposto dal Governo; ma ne abuserebbe costringendo il ministro a discutere un'interpellanza impreveduta, seduta stante, senza i necessari documenti.

1554. Le interpellanze sulla politica interna non possono essere rinviate a più di un mese, nè dal Senato nè dalla Camera dei deputati (5).

(1) C. D. 11 agosto 1876; S. 10 gennaio 1878.

(2) Il regolamento dell'ultima Assemblea nazionale, non conteneva la distinzione introdotta nel regolamento della Camera dei deputati, e tuttavia l'autore dell'interpellanza era sempre autorizzato a far conoscere la data che preferiva per la discussione (A. N. 24 dicembre 1873).

(3) A. N. 12 novembre 1873.

(4) C. D. 24 febbraio 1845; A. N. 26 luglio 1849; C. L. 7 febbraio 1870.

(5) R. S., art. 83; R. C. D., art. 40.

Digitized by Google

Questa disposizione non esisteva negli antichi regolamenti e talvolta simili interpellanze vennero rinviate perfino a sei mesi (1), ciò che equivaleva, secondo un'espressione del presidente Grévy « alla confisca del diritto d'interpellanza ».

Tuttavia le interpellanze sulla politica interna proposte alla vigilia d'una proroga che debba durare più di un mese, possono essere fissate ad una data, la cui scadenza avvenga durante la proroga (2), e per conseguenza trovarsi aggiornate a più di un mese. Infatti, la lettera del regolamento non vieta tale fissazione ed è atto di buona politica non sollevare questioni delicate quando le Camere stanno per separarsi.

Gli autori dei regolamenti non hanno circondato delle medesime garanzie il diritto d'interpellanza sulla politica estera, perchè hanno voluto lasciare alla Camera piena libertà d'aggiornare discussioni che potrebbero compromettere le relazioni d'amicizia colle potenze straniere. Tale distinzione fra le interpellanze relative alla politica interna e l'estera venne stabilita in fatto prima che in diritto (3); tuttavia venne riconosciuto che la Camera può autorizzare interpellanze anche su negoziati pendenti (4).

Abbiamo già notato come, quando la Camera rinvia al termine massimo di un mese la discussione d'una interpellanza sulla politica interna, non tenga conto del fatto che la scadenza del termine avvenga durante una proroga o nell'intervallo fra due sessioni, e quindi ne risulti un aggiornamento a termine più lungo di un mese (5).

Per l'osservanza delle disposizioni regolamentari basta che sia pronunciato l'aggiornamento ad un mese; non lo potrebbe però essere, anche a un mese, in modo indeterminato. Così non sarebbe conforme al regolamento rinviare la discussione di un'interpellanza sulla politica interna a quando sarà presentata la relazione d'una Commissione d'inchiesta parlamentare, perchè riesce impossibile prevedere con certezza se tale relazione verrà effettivamente presentata nel termine fisso di un mese (6).

1555. La Camera non è tenuta a fissare la discussione d'una interpellanza al momento stesso della sua presentazione (7), ma può rinviare la decisione all'indomani, e può anche, se trattisi d'interpellanza sulla politica estera, aggiornarla a parecchi giorni (8). Giunto il giorno fissato per

(1) A. N. 22 gennaio e 26 marzo 1874.
(2) C. D. 11 agosto 1876.
(3) A. N. 13 febbraio e 9 dicembre 1873.
(4) C. D. 16 gennaio 1835.
(5) S. 3 aprile 1879.
(6) C. D. 4 giugno 1880.
(7) C. D. 6 maggio e 8 novembre 1878.
(8) A. N. 7 gennaio 1873, 22 gennaio 1873.

Digitized by Google

la discussione, essa ha diritto di pronunciarne l'aggiornamento tanto se trattisi d'interpellanza sulla politica interna che sull'estera (1).

Da tali principii consegue che non si può trasformare in interrogazione una interpellanza aggiornata dall'Assemblea (2); se ciò si potesse fare, si annullerebbe la decisione dell'aggiornamento.

La fissazione della discussione d'una interpellanza è questione che interessa essenzialmente l'ordine del giorno, onde di fronte alla regola che l'ordine del giorno viene stabilito in fine di seduta, il Presidente ha diritto, per mantenere l'ordine nelle deliberazioni, di rinviare alla fine della seduta la lettura d'una interpellanza e la fissazione del giorno in cui dovrà essere discussa (3).

Il principio che la Camera può aggiornare a parecchi giorni la *decisione* relativa al giorno in cui dovrà discutersi un'interpellanza, venne confermata nella seduta del Senato del 28 gennaio 1879.

1556. I ministri non possono impedire all'Assemblea di apporre al proprio ordine del giorno una interpellanza; ma non sono però tenuti a rispondervi (4). Questo principio venne esposto dal presidente Grévy nei termini seguenti:

Si è inteso come l'on. Capo del potere esecutivo dichiari di non potere per ora accettare codeste interpellanze. I diritti dei rappresentanti dell'Assemblea e del Governo sono nettamente determinati. Ogni rappresentante ha il diritto di proporre interpellanze; l'Assemblea, dopo sentito uno dei membri del Governo, ha il diritto di fissarne il giorno; il Governo poi risponde o no, a seconda che in coscienza creda di doverlo o non doverlo fare (5).

1557. Per principio costituzionale un ministro dev'essere sempre sentito quando lo domandi (6); per conseguenza se nel giorno fissato per lo svolgimento d'una interpellanza, un ministro domandi la parola prima dell'interpellante, deve ottenerla; e se la Camera in seguito alle sue spiegazioni è convinta dell'inopportunità della discussione può pronunciare la questione pregiudiziale (7).

1558. Le interpellanze si chiudono coll'ordine del giorno puro e semplice o coll'ordine del giorno motivato. Gli ordini del giorno motivati

(1) A. N. 12 novembre 1873.
(2) A. N. 5 marzo 1872.
(3) C. D. 28 maggio 1880.
(4) A. N. 7 marzo 1849.
(5) A. N. 31 luglio 1871.
(6) L. C. 16 luglio 1875, art. 6. V. n. 320.
(7) A. N. 20 gennaio 1874.

Digitized by Google

debbono essere redatti in iscritto e deposti al banco del Presidente (1): possono essere proposti, stampati e distribuiti in precedenza (2).

L'ordine del giorno pure e semplice, qualora venga reclamato, ha sempre la precedenza (3); ma siccome è necessario che la Camera decida con cognizione di causa, la domanda dell'ordine del giorno puro e semplice non vieta al Presidente di dar lettura di tutti gli ordini del giorno motivati che gli sieno pervenuti (4). Il regolamento del Senato obbliga anzi il Presidente a dar lettura degli ordini del giorno motivati a lui rimessi.

Similmente, la precedenza attribuita di diritto all'ordine del giorno puro e semplice dal punto di vista della votazione non pregiudica il diritto degli autori d'ordini del giorno motivati, d'esporre i motivi prima che l'Assemblea statuisca sull'ordine del giorno puro e semplice (5).

L'ordine del giorno puro e semplice può essere reclamato anche dopo che sieno stati messi ai voti vari ordini del giorno motivati: in tal caso esso ha la precedenza sui motivati circa i quali la Camera non siasi ancora pronunciata (6).

A termini del regolamento, l'ordine del giorno puro e semplice ha sempre la precedenza. Ciò però non vuol dire che esso possa essere utilmente reclamato in tutte le fasi della procedura. Ad es., quando il Presidente ha ordinato lo scrutinio sopra un ordine del giorno motivato, sarebbe troppo tardi chiedere l'ordine del giorno puro e semplice, e anche se il Presidente consentisse a metterlo ai voti, il fatto non potrebbe costituire un precedente.

Il presidente Gambetta nella seduta del 13 marzo 1879, stabilì i suesposti principii, rispondendo all'on. Clémenceau che aveva domandato l'ordine del giorno puro e semplice, nel momento in cui egli ordinava lo scrutinio sopra un ordine del giorno motivato, proposto dall'on. Rameau:

Non chiederei di meglio che dare la precedenza all'ordine del giorno puro e semplice; soltanto faccio osservare alla Camera che nel caso presente è necessario il suo consenso, *non essendo più di diritto la precedenza dal momento che venne ordinato lo scrutinio sull'ordine del giorno motivato.*

(1) R. S., art. 84; R. C. D., art. 41.

(2) Così procedette l'Assemblea nazionale nel 23 maggio 1873 per un ordine del giorno dell'on. Antonino Lefèvre-Pontalis sulle interpellanze che causarono la dimissione del signor Thiers.

(3) R. S., art. 84; R. C. D., art. 42.

Un membro che ha rimesso troppo tardi al Presidente un ordine del giorno motivato, perchè possa esserne data lettura, può essere ammesso l'indomani, dopo la lettura in occasione del processo verbale, a farne conoscere alla Assemblea il testo. (Così si è proceduto nel 19 marzo 1874).

(4) A. N. 4 gennaio 1849; 16 giugno 1851; 21 marzo 1871.

(5) A. N. 20 dicembre 1871, 10 giugno 1873, 18 marzo 1874.

(6) A. N. 8 luglio 1874.

Digitized by Google

Fuor di dubbio, se l'on. Clémenceau l'avesse proposto prima, l'ordine del giorno puro e semplice avrebbe avuto di diritto la precedenza; ma nel caso concreto è necessario che la Camera abbia a pronunciarsi, ed io non posso accordare la precedenza all'ordine del giorno puro e semplice se non abbia la certezza, consultandone la Camera, che esso sia accettata. Ciò è chiaro; lo noto tuttavia perchè non è possibile lasciar creare un precedente, per cui ordinato e cominciato lo scrutinio su di un ordine del giorno motivato, esso possa venire annullato mediante una proposta di ordine del giorno puro e semplice.

La Camera, consultata in proposito, accordò la precedenza all'ordine del giorno puro e semplice.

1559. Quando l'ordine del giorno puro e semplice non sia approvato, e non sia il caso di rinviare gli ordini del giorno motivati agli uffici, il Presidente li mette ai voti per ordine di presentazione, qualora non sia chiesta la precedenza per nessuno di essi. Nel caso di contestazione sulla precedenza, il Presidente consulta la Camera per ognuno secondo l'ordine di presentazione (1).

1560. Quando le interpellanze abbiano due oggetti, la Camera può votare per divisione. Nel 1869, l'on. Maurizio Richard e parecchi suoi colleghi avevano interpellato il Governo: 1° sull'escavo del cimitero del Nord; 2° sullo stabilimento d'un cimitero unico a Méry-sur-Oise. La prima parte dell'interpellanza fu respinta coll'ordine del giorno puro e semplice; la seconda fu rinviata all'esame del Governo (2).

1561. Nel caso abbastanza raro in cui venga formulata una domanda di inchiesta in seguito alla discussione di una interpellanza, l'ordine del giorno puro e semplice, qualora sia domandato, ha la precedenza sull'inchiesta (3). Può essere conclusione d'una interpellanza anche la votazione di un ordine del giorno motivato, con cui si ordini un'inchiesta.

1562. Se dopo respinto l'ordine del giorno puro e semplice, sia chiesto il rinvio agli uffici degli ordini del giorno motivati, il Senato e la Camera dei deputati seguono una procedura diversa. Il regolamento del Senato così dispone agli art. 85 e 86:

Nel caso di rigetto dell'ordine del giorno puro e semplice, il rinvio agli uffici è di diritto, qualora sia chiesto dal Governo. Tale rinvio può essere pure pronunciato dal Senato, sulla proposta d'uno dei suoi membri. In ambi i casi viene nominata una Commissione, sulla relazione della quale il Senato statuisce in via sommaria come in materia d'urgenza.

(1) R. C. D., art. 43; A. N. 30 novembre 1848, 5 febbraio 1849, 21 dicembre 1850, 18 novembre 1872.
(2) C. L. 10 marzo 1869.
(3) A. N. 3 agosto 1849.

Digitized by Google

La risoluzione della Commissione viene anzitutto posta ai voti, e se sia approvata, l'interpellanza è chiusa. Se venga respinta, viene deliberato sugli ordini del giorno motivati secondo l'ordine con cui sono stati discussi, a meno che non sia stata decisa la precedenza in favore di alcuno fra essi. Nel caso di rigetto, l'interpellanza è chiusa colla votazione sull'ultimo ordine del giorno posto ai voti.

Il regolamento della Camera, all'art. 44, contiene disposizioni pressochè identiche all'art. 88 del regolamento del Senato. Col successivo poi dispone:

Se la risoluzione della Commissione venga respinta, si delibera sugli ordini del giorno motivati secondo l'ordine fissato dalla Camera.

1563. Gli ordini del giorno motivati, non sono previsti che nel caso d'interpellanza regolarmente rivolta al Governo. Tuttavia può accadere che nel corso dell'esame d'un progetto di legge, i ministri siano impegnati in una discussione avente il carattere di una vera interpellanza. In tal caso pare che la discussione possa terminarsi con un voto su di un ordine del giorno motivato. Nel 25 giugno 1847, la Camera dei deputati stava per passare alla discussione generale del bilancio dell'interno; il Ministro dell'interno venne interpellato sopra vari fatti i quali avevano soltanto un'attinenza indiretta col bilancio. In seguito a tale discussione, l'on. de Morny presentava un ordine del giorno motivato così concepito: « La Camera, soddisfatta delle spiegazioni date dal Governo, passa all'ordine del giorno ». Quest'ordine del giorno venne accettato dal presidente Sauget, posto ai voti ed approvato dalla Camera.

1564. Gli antichi regolamenti non prevedevano il ritiro delle domande d'interpellanza, ma la giurisprudenza l'aveva autorizzato. La facoltà di ritirare un'interpellanza sussiste oggi in virtù degli art. 87 del regolamento del Senato e 46 di quello della Camera dei deputati; questi articoli dispongono che le domande d'interpellanza ritirate dai loro autori possono essere riprese da altri membri. Il ritiro d'una domanda d'interpellanza può effettuarsi anche al momento in cui la Camera sta per procedere alla votazione (1).

(1) C. L. 1° febbraio 1869.

Digitized by Google

CAPITOLO V.

DELLE INCHIESTE PARLAMENTARI

§ 1° — *Dei diritti e dei mezzi onde ordinare l'inchiesta* (1).

1565. Le Camere hanno diritto di procedere ad inchieste tanto sugli abusi dell'amministrazione, quanto sulle condizioni dell'agricoltura, del commercio o dell'industria, od anche sugli avvenimenti politici; ma il principio della separazione dei poteri non permette ad esse di aprire una inchiesta giudiziaria (2). Il diritto delle Camere di fare inchieste amministrative o politiche a mezzo di Commissioni prese dal loro seno, risulta dalla responsabilità ministeriale ed è conservato da numerosi precedenti (3). I comitati delle nostre prime assemblee costituivano in certo modo delle Commissioni d'inchiesta permanenti; essi non solo preparavano i progetti di legge, ma controllavano e sorvegliavano i vari dicasteri. Il Corpo legislativo del primo Impero, spogliato di ogni potere politico, fu naturalmente privo del diritto d'inchiesta che venne però implicitamente restituito alle Camere dalla Carta del 1814 che ristabilì la responsabilità ministeriale. Nel 1832, la Camera dei deputati ne fece uso in una circostanza memorabile, in occasione del disavanzo Kesner; da quell'epoca vennero fatte ventitrè inchieste parlamentari.

1566. Devesi ricercare la procedura delle inchieste parlamentari nei precedenti, dacchè non è tracciata nè dalle leggi nè dai regolamenti. Ed

(1) Non parliamo qui, che delle inchieste parlamentari che vertono su questioni industriali, amministrative o politiche; abbiamo trattato delle inchieste *elettorali* nel Libro III, Capo II.

(2) Così, mettendo ai voti il progetto di decreto relativo alla inchiesta parlamentare sull'insurrezione di giugno, il presidente Senard ebbe cura di spiegare che si trattava di fare un'inchiesta « *senza carattere giudiziario* » (Séduta 26 giugno 1848). Similmente nella relazione fatta a nome della Commissione d'inchiesta sugli atti del Governo della Difesa nazionale e presentata nel 13 novembre 1872, l'onorevole Saint-Marc-Girardin disse: « Non siamo già una Commissione *giudiziaria*, e *la nostra inchiesta* non ha lo scopo di ricercare *colpevoli*.

(3) Nella relazione presentata nel 10 aprile 1832 a nome della Commissione d'inchiesta sul disavanzo Kesner, l'onorevole Martin (del Nord) stabilì i diritti della Camera in materia d'inchiesta, rilevandone la completa indipendenza dal potere giudiziario, ed aggiungeva: « *I diritti ed i doveri della Camera non si limitano a studiare i desideri ed i bisogni della Francia, a darle leggi e a stabilire imposte; è d'uopo ancora si sappia come non possa verificarsi un disordine grave nell'amministrazione, senza che la Rappresentanza nazionale se ne impensierisca, ricerchi le cause del male e riveli il risultato delle sue indagini, qualunque conseguenza ciò possa produrre* ».

Digitized by Google

anzitutto, come dev'essere ordinata l'inchiesta? Alcune inchieste parlamentari ebbero talvolta origine da vere e proprie leggi regolarmente promulgate (1); nella maggior parte dei casi però, un tal mezzo eccezionale non venne messo in opera di proposito, ma derivò dalla necessità dell'inchiesta fattosi palese durante la discussione d'un progetto, onde l'Assemblea, non volendo aggiornare la legge pendente, e pur intendendo ricercare i modi onde migliorarla, aggiunse alla legge stessa, quasi come una speranza di pronta riforma, la decisione che ordinava l'inchiesta.

Nel 6 aprile 1871 l'Assemblea nazionale creò la Commissione dei contratti a mezzo d'una legge speciale, non già per conferire ad essa poteri maggiori di quelli che spettano alle Commissioni d'inchiesta ordinarie, ma per istabilire dei termini da invocarsi contro i terzi che avevano contrattato con lo Stato.

Dal 1832 in poi le inchieste più importanti vennero ordinate a mezzo di risoluzioni esenti dalle formalità regolamentari, e dalla promulgazione (2); sotto il Corpo legislativo furono anche costituite due Commissioni d'inchiesta a mezzo di ordini del giorno motivati (3). È pure ammesso che una Commissione speciale nominata per l'esame di un progetto determinato possa procedere ad una specie d'inchiesta, per avere schiarimenti relativamente ai suoi lavori. La Commissione nominata nel 1878 dalla Camera dei deputati per l'esame del progetto di legge relativo alla tariffa generale delle dogane ha giudicato di non potere presentare alla Camera un lavoro serio

(1) Legge 31 ottobre 1849 che ordinava un'inchiesta parlamentare sulla condizione ed organizzazione dei servigi della marina. — Legge 20 dicembre 1849 per l'inchiesta parlamentare sulla produzione e il consumo dei vini ed alcool. — Legge 13 gennaio 1849 per l'inchiesta sulla produzione e il commercio dei sali in Francia. — Legge 6 aprile 1871 per l'inchiesta sugli appalti conclusi durante la guerra. — Legge 24 aprile 1872 per l'inchiesta sulle condizioni delle classi operaie. — Legge 21 dicembre 1872 per l'inchiesta sui tabacchi e le polveri.

(2) Risoluzioni della Camera dei deputati 31 gennaio 1832; 16 febbraio 1835; 13 e 21 gennaio 1850; 17 maggio, 25 maggio, 13 giugno, 16 giugno, 15 dicembre 1871; 11 marzo, 25 marzo, 12 luglio 1872; Risoluzione del Senato 4 agosto 1876; Risoluzione della Camera dei deputati 1° marzo 1877.

(3) In seguito alle interpellanze discusse nel 1870 al Corpo legislativo sul regime economico della Francia l'on. Bournat e parecchi suoi colleghi depositarono un ordine del giorno motivato così concepito:

« I sottoscritti, considerando che le discussioni fatte dinanzi al Corpo legislativo hanno dimostrata la necessità di procedere immediatamente ad un'inchiesta parlamentare, sulle conseguenze dei trattati di commercio, domandano che il Corpo legislativo nomini in seduta pubblica e a scrutinio di lista una Commissione di 36 membri che sarà incaricata di procedervi ».

Il vice-presidente Mège, di fronte alla questione complessa contenuta in quell'ordine del giorno, fece votare separatamente sul principio dell'inchiesta e sul modo di nomina della Commissione (Seduta 20 gennaio 1870).

La stessa procedura venne seguita nella seduta 4 febbraio 1870 per la nomina della Commissione d'inchiesta sulla marina mercantile.

Digitized by Google

prima d'avere raccolte le opinioni degli interessati; perciò essa chiamò a sè dinanzi i principali rappresentanti del commercio e dell'industria, e le deposizioni assunte dalla Commissione vennero stenografate e pubblicate nel « Journal officiel ».

Nella seduta della Camera dei deputati del 18 dicembre 1879 venne stabilito che la Camera può ordinare una inchiesta parlamentare a mezzo di semplice risoluzione, approvata nel giorno stesso della presentazione, senza preventivo esame negli uffici, senza relazione di Commissione, e senza alcuna dichiarazione d'urgenza.

1567. Ogni Commissione *speciale* incaricata dell'esame d'una proposta che tenda a fare ordinare *la nomina d'una Commissione d'inchiesta*, non è chiamata a conoscere che d'una questione pregiudiziale: essa deve limitarsi a decidere se sia o meno il caso di nominare la Commissione d'inchiesta (1). Se la cosa seguisse altrimenti, una Commissione d'inchiesta si troverebbe costituita indirettamente senza un voto espresso della Camera. Così quando vi sia stata confusione negli uffici e i membri della Commissione preliminare credessero di essere stati incaricati di fare direttamente l'inchiesta, debbono riferirne all'Assemblea la quale può prendere una decisione e completare il loro mandato (2).

§ 2. — *Dei poteri conferiti alle Commissioni d'inchiesta.*

1568. Una Commissione d'inchiesta non può fornirsi dei necessari schiarimenti se non sia autorizzata a raccogliere testimonianze per iscritto o a voce, e a domandare ai Ministri i documenti completi. Le Camere autorizzarono sempre le loro Commissioni d'inchiesta, implicitamente od esplicitamente, a sentire testimoni (3) e a richiedere i documenti di processi amministrativi od anche giudiziari.

1569. La Commissione d'inchiesta sull'affare Kesner venne incaricata, a termini della *risoluzione* 31 gennaio 1832, di fare « una relazione sul disavanzo che si annunciò esistente nella cassa centrale in seguito a malver-

(1) V. spiegazioni date dal presidente Grévy nella seduta 15 gennaio 1872. — V. anche le risoluzioni dell'Assemblea nazionale 23 giugno, 10 agosto, 8 settembre 1871; quelle del Senato 13 luglio 1876 e 18 giugno 1877; quelle della Camera dei deputati 23 gennaio, 1° marzo, 15 e 26 novembre 1877.

(2) Così procedette la Legislativa nelle sedute 5 dicembre 1849, 21 gennaio 1851.

(3) È evidente che l'audizione dei testimoni da parte delle Commissioni d'inchiesta amministrativa o politica è soggetta alle medesime riserve che quella che si fa dalle Commissioni d'inchiesta elettorale.

Digitized by Google

sazioni delle quali il cassiere si sarebbe reso colpevole; sulle cause di tale disavanzo, *sulle responsabilità che potrebbero risultarne;* ed inoltre di esporre il proprio avviso sui mezzi di controllo e di verifica adatti a garantire per l'avvenire gli interessi dello Stato ». Nessun ostacolo essa incontrò nel compimento della sua missione; e nella sua relazione constatò d'avere sentito tutti quei testimoni che le potevano fornire utili informazioni.

1570. La Commissione d'inchiesta sui tabacchi istituita con risoluzione 16 febbraio 1835 venne incaricata « di raccogliere tutti i fatti e i documenti concernenti la coltivazione, la fabbricazione e la vendita del tabacco in rapporto agli interessi del Tesoro, dell'agricoltura e del commercio ». Essa procedette ad una duplice inchiesta, orale e scritta, e fece appello a mezzo del « Moniteur » a tutti coloro che intendessero di fornirle documenti. I suoi questionari vennero spediti ai Consigli superiori ed alle società di agricoltura, di commercio e d'industria, alle Camere di commercio, ai prefetti ed alle persone interessate nella questione tanto in Francia che all'estero.

1571. Il decreto della Costituente del 26 giugno 1848, deliberato e votato nella forma delle semplici risoluzioni — conferì alla Commissione d'inchiesta sugli avvenimenti del maggio e giugno « ogni potere, tanto per *citare* o far comparire dinanzi ad essa le persone che fossero in grado di fornirle informazioni (1), quanto per farsi rilasciare e comunicare tutti i documenti atti a illuminarla ». In conseguenza quella Commissione citò testimoni, inviò Commissioni istruttorie nei dipartimenti, indirizzò circolari ai prefetti e ai procuratori generali, dimandò ed ottenne il concorso d'un giudice istruttore. Nel 26 giugno essa prese le risoluzioni seguenti:

La Commissione delibera che le siano presentati i processi pel fatto del 16 aprile detto del Campo di Marte, *ed i documenti dell'istruzione* diretta contro Blanqui, De Flotte, Sobrier e consorti, relativamente all'attentato del 15 maggio. Delibera anche le sieno presentati e messi a sua disposizione i documenti *relativi al principio dell'istruzione* aperta in occasione dell'insurrezione del 23 giugno, le deliberazioni prese al Lussemburgo dalle Commissioni colà sedenti e le *carte sequestrate sovra un certo Granier* e depositate al municipio del 6° circondario. Il cittadino Presidente è incaricato di prendere a tale effetto ogni misura opportuna.

Basta aprire la relazione presentata dall'onor. Quintin-Bauchart nella seduta del 3 agosto 1848 per constatare che tali risoluzioni vennero tutte eseguite.

(1) Essendosi chiesto « se le Commissioni rogatorie erano comprese nei poteri delegati alle Commissioni d'inchiesta » il Presidente rispose affermativamente. (V. *Processo verbale* del 26 giugno 1848 citato dall'on. Savary nella sua relazione 25 febbraio 1875 sull'elezione della Nièvre, p. 28).

Digitized by Google

1572. La formula relativa ai poteri della Commissione d'inchiesta sugli avvenimenti del giugno venne riprodotta testualmente nelle *risoluzioni* del 13 e 16 giugno 1871 che organizzarono le Commissioni d'inchiesta sugli atti del Governo della Difesa nazionale e sulla insurrezione del 18 marzo. Queste Commissioni citarono un gran numero di testimoni, ricevettero deposizioni scritte, e chiesero direttamente alle autorità costituite le informazioni che ritennero necessarie (1). La prima di quelle Commissioni chiese ed ottenne la comunicazione del processo giudiziario sulla sommossa del 31 ottobre 1870; la seconda ebbe comunicazione dei vari processi verbali delle sedute del Consiglio federale dell'Associazione internazionale dei lavoratori, *processi verbali che erano stati sequestrati dall'autorità giudiziaria.*

1573. I poteri delle altre Commissioni d'inchiesta nominate dall'ultima Assemblea non furono sempre conferiti con termini così estesi come quelli delle tre suaccennate; tuttavia tutte le Commissioni d'inchiesta hanno citato testimoni e proposti questionari. La Commissione d'inchiesta sul regime degli stabilimenti penitenziari ricevette anche la deposizione *orale* dell'onorevole Stevens, primo ispettore delle carceri del Belgio. I questionari indirizzati da questa Commissione a tutte le Corti d'appello di Francia, vennero trasmessi non già direttamente, ma col mezzo del Guardasigilli, il quale ricevette le risposte delle Corti d'appello e le trasmise alla Commissione.

1574. Le Commissioni d'inchiesta hanno il diritto di interrogare i testimoni solo nel luogo ove ha sede l'Assemblea, ma dai precedenti risulta, che possono inviare *sotto-commissari* nei dipartimenti *ed anche all'estero.* Nel 1849 la Commissione d'inchiesta sui servizi della marina nominò una sotto-Commissione che visitò successivamente i porti del Mediterraneo, dell'Oceano e della Manica; essa delegò inoltre commissari per la visita di parecchi stabilimenti metallurgici. Nel 1850 la Commissione d'inchiesta sui macelli, istituita con una *risoluzione*, si divise in due sotto-Commissioni che si recarono nei dipartimenti *ed all'estero* (2). Le Commissioni d'inchiesta sui fatti del 1851, e quella sugli atti del Governo della Difesa nazionale nel 1871-1873 spedirono pure sotto-Commissioni in provincia; la Commissione d'inchiesta sul regime degli stabilimenti penitenziari nel 1873, diede il mandato a parecchi suoi membri di visitare le carceri della Francia ed alcune anche all'estero.

(1) La Commissione d'inchiesta sull'insurrezione del 18 marzo inviò *direttamente questioni ai primi presidenti delle Corti d'appello;* essendosi in proposito sollevati dei reclami, l'on. Dufaure, Guardasigilli, diede recise spiegazioni a conferma del diritto della Commissione.

(2) Così procedendo la Commissione sentì non meno di *332 testimoni.*

Digitized by Google

1575. Una Commissione d'inchiesta non può aggiungersi persone estranee se non coll'autorizzazione formale della Camera. Le decisioni di tal natura non sono contrarie ai principii purchè tuttavia gli estranei ammessi a sedere con i commissari abbiano soltanto voto *consultivo*. L'art. 2 della risoluzione 25 marzo 1872 che istituiva la Commissione d'inchiesta sul regime penitenziario, era così concepito: « La Commissione avrà la facoltà di aggiungersi, per l'inchiesta quelle persone estranee all'Assemblea, il concorso delle quali essa riterrà opportuno ». In virtù di tale disposizione la Commissione s'aggiunse: 1° tre membri dell'Assemblea che non erano stati eletti da essa; 2° 18 persone estranee all'Assemblea; ma restò inteso che soltanto i 15 membri nominati dagli uffici avrebbero avuto voto *deliberativo* e sarebbero stati incaricati delle relazioni. — Così pure l'articolo 2 della legge 25 aprile 1872 che ha istituito la Commissione d'inchiesta sulla condizione delle classi operaie in Francia la autorizzò ad aggiungersi con voto consultivo quelle persone estranee all'Assemblea delle quali essa ritenesse utile l'intervento. Però quella Commissione, composta d'altronde di 45 membri, non pare s'abbia aggiunto nessun membro estraneo eccetto l'onorevole Luigi Favre, segretario, il quale a nome della seconda sotto-Commissione fece una importante relazione sulla questione dei salari.

1576. In generale, gli stranieri non sono ammessi alle sedute delle Commissioni d'inchiesta; tuttavia il Corpo legislativo autorizzò nel 25 febbraio 1870 le sue due Commissioni d'inchiesta sul regime economico e sulla marina mercantile, a tenere udienze pubbliche. Per la prima di tali Commissioni il numero degli assistenti venne fissato ad 80, e vennero riservati posti speciali per i deputati estranei alla Commissione, pei senatori, consiglieri di Stato, testimoni già sentiti e giornalisti. Tutti gli altri posti furono lasciati al pubblico che vi poteva accedere a mezzo di biglietto. Disposizioni analoghe vennero prese dalla Commissione della marina mercantile.

Nella seduta della Camera dei deputati del 18 dicembre 1879 l'onorevole Giorgio Perin presentò, in nome suo e degli onorevoli Luigi Blanc, Madier de Montjau ed altri colleghi, un progetto di risoluzione così concepito:

ART. 1. — Sarà nominata negli uffici una Commissione di undici membri allo scopo di aprire una inchiesta sul regime disciplinare degli stabilimenti penitenziari della Nuova Caledonia.

Questa Commissione farà una lista di tutte le punizioni legali inflitte ai condannati, anche se alcuna fra esse abbia oggidì cessato d'essere applicata.

Essa ricercherà pure se sieno stati commessi abusi di potere, od arbitrariamente inflitti ai condannati castighi non autorizzati dalla legge nè dai regolamenti, dai funzionari preposti alla loro sorveglianza.

ART. 2. — La detta Commissione indicherà nella sua relazione alla Camera le

Digitized by Google

modificazioni che riterrà opportuno introdurre nel regime disciplinare ora vigente nei penitenziari della Nuova Caledonia.

Indicherà inoltre, se ne sia il caso, la responsabilità incorsa dai funzionari che si siano resi colpevoli di crudeltà illegali e d'abuso di potere.

Essendo stato messo immediatamente in deliberazione questo progetto, l'on. Rouher domandò la parola dopo la votazione del primo paragrafo dell'articolo primo, sostenendo che i due ultimi paragrafi di quell'articolo avrebbero creato un conflitto fra il potere legislativo ed il giudiziario; e rilevando la gravità del fatto che i commissari del potere legislativo, della Camera dei deputati, avessero ad iniziare procedimenti giudiziari assumendo così una missione di cui non si aveva esempio se non ai tempi della Convenzione.

L'on. Giorgio Perin dichiarava che gli autori non aveano avuto il pensiero di inceppare in alcun modo il còmpito dell'autorità giudiziaria, sostenendo che il testo della proposta rispettava scrupolosamente il principio della separazione dei poteri.

L'on. Gatineau espose l'opinione che non era il caso di definire il mandato della Commissione d'inchiesta, e che limitando la proposta al primo paragrafo si sarebbero attribuiti ad essa maggiori poteri, di quello che determinando la sua cerchia d'azione; laonde proponeva che il secondo paragrafo venisse respinto, lasciandosi per tal modo maggior libertà d'azione alla Commissione e togliendosi ad essa la possibilità d'invadere il campo giudiziario.

Di conformità a tali osservazioni, la Camera ridusse il testo della proposta al primo paragrafo.

§ 3. — *Dei casi nei quali il Pubblico Ministero chieda comunicazione di un documento relativo ad una inchiesta.*

1577. Le Commissioni d'inchiesta parlamentare hanno spesse volte il mandato di ricercare ed apprezzare fatti delittuosi, non dal punto di vista giudiziario ma dal politico; onde può darsi che il Pubblico Ministero sia obbligato a chiedere comunicazione dei documenti da esse raccolti o redatti.

Sotto l'ultima Assemblea le due inchieste relative ai contratti d'appalto convenuti durante la guerra, ed agli atti del governo della Difesa nazionale, diedero origine a simili domande di comunicazione.

La Commissione sugli appalti, chiamata a secondare l'opera della giustizia pel rilievo e il risarcimento dei danni causati all'erario dagli avidi imprenditori, comunicò senza difficoltà i documenti raccolti al Ministero; invece quella sugli atti del Governo della Difesa nazionale, investita d'un mandato essenzialmente politico, aveva una posizione ben più delicata,

Digitized by Google

Nel 1° luglio 1872 il generale de Cissey, Ministro della guerra, indirizzò al Presidente dell'Assemblea nazionale una lettera, con la quale chiedeva all'Assemblea l'autorizzazione di comunicare ai magistrati militari incaricati dell'istruzione sui fatti relativi alla capitolazione di Metz, i documenti raccolti.

Nella seduta del 2 luglio, avendo il Presidente chiesto all'Assemblea che avesse a decidere in proposito immediatamente qualora non si elevassero contestazioni, l'on. Callet, membro della Commissione d'inchiesta, osservato che le deposizioni raccolte dalla Commissione non avevano carattere giuridico ma politico, e che i testi stessi potevano essere assunti di bel nuovo da chi di ragione, si opponeva all'accoglimento della domanda, dichiarando che tale pure era stata l'opinione della Commissione, già in antecedenza interpellata in proposito.

Avendo il Ministro della guerra fatto notare che non si chiedevano tanto le deposizioni dei testi quanto i documenti raccolti, l'on. Delsol domandò ed ottenne che la questione venisse rinviata alla Commissione; e nella successiva seduta dell'8 luglio dichiarava a nome di questa che nessuna opposizione essa faceva a che fosse rilasciata copia dei documenti richiesti; ma che avendo avuto l'inchiesta un carattere essenzialmente *politico* e non *giudiziario*, si erano sollevate serie difficoltà per la comunicazione delle deposizioni testimoniali che non avrebbe potuto farsi se non a titolo di semplice visione, nell'interesse della giustizia.

D'accordo col Governo, la Commissione proponeva quindi la seguente risoluzione:

1° L'Assemblea nazionale autorizza la Commissione d'inchiesta sugli atti del Governo della Difesa nazionale a rilasciare al Ministro della guerra, copia di tutti i documenti relativi alla difesa e capitolazione di Metz.

2° Autorizza pure il Ministro della guerra a prender comunicazione a mezzo d'un delegato da lui designato e coll'intermediario dell'on. Presidente della Commissione, delle deposizioni o frammenti di esse aventi lo stesso oggetto. Di tali deposizioni non sarà data copia nè estratto.

3° Nel caso che sia iniziato un procedimento penale, simile comunicazione sarà fatta, sotto le stesse condizioni, al difensore dell'accusato qualora la domandi.

Questa risoluzione, dopo lunga discussione, venne approvata con 454 voti contro 131.

§ 4. — *Dell'esito dell'inchiesta.*

1578. Le relazioni delle Commissioni d'inchiesta debbono essere depositate alla Presidenza come quelle delle Commissioni ordinarie; esse non possono essere stampate e distribuite senza l'ordine della Camera. Tuttavia esiste un precedente il quale sembra stabilire che una Commissione d'inchiesta può, in via *generale*, ottenere l'autorizzazione di far stampare e distribuire

Digitized by Google

le relazioni ulteriori, *senza preventiva presentazione d'ogni singola relazione*. Nella seduta del 13 novembre 1872 l'on. Saint-Marc Girardin, Presidente della Commissione d'inchiesta sugli atti del Governo della Difesa nazionale, si espresse nei seguenti termini.

La Commissione incaricata dell'inchiesta sugli atti del Governo della Difesa nazionale, incomincia oggi a presentare le sue relazioni *che saranno successivamente inviate alla Presidenza dell'Assemblea*. Di conformità alle risoluzioni 13 e 14 giugno 1871 essa domanda la stampa e la distribuzione delle relazioni, delle deposizioni testimoniali e delle corrispondenze annesse.

Il Presidente prese atto della presentazione e disse a nome dell'Assemblea: « Le relazioni *presentate saranno stampate e distribuite* ». In fatto una sola relazione era stata presentata e dopo il 13 novembre 1872 ne vennero stampate e distribuite sedici senza uopo di deposito in seduta pubblica. Tutte quelle relazioni portano la data del 13 novembre 1872 sebbene molte non sieno state distribuite che nel 1873 e 1874.

Le Commissioni d'inchiesta prolungano talvolta i loro lavori in guisa che viene a spirare il mandato dell'Assemblea che le ha nominate prima che sia depositata la loro relazione. Un fatto simile si avverò sotto la Legislativa del 1849. Per togliere questo inconveniente le Camere possono assegnare un termine ai poteri delle loro Commissioni d'inchiesta. Nella seduta del 4 agosto 1876 il Senato prese una risoluzione così concepita:

ART. 1. — Una Commissione di 18 membri, eletta dal Senato negli uffici, sarà incaricata di studiare e proporre: 1° i criteri in base ai quali sarà opportuno stabilire il tracciato delle reti ferroviarie d'interesse pubblico; 2° le vie ed i mezzi più adatti ad assicurarne la più pronta esecuzione; 3° i criteri per le semplificazioni e miglioramenti da introdursi nelle tariffe sui trasporti delle merci per ferrovia.

ART. 2. — Se la Commissione eletta in virtù dell'articolo precedente non abbia esauriti i suoi lavori entro l'anno dalla sua costituzione, dovrà essere, dopo l'espiro di questo termine, rieletta dal Senato.

La Commissione nominata il 12 gennaio 1877 cessava dai suoi poteri nel 12 gennaio 1878: il Senato però sulla dimanda del relatore li prorogò senza assoggettarne i membri alla rielezione.

1579. Si può chiedere se sia conveniente, in vista delle questioni sempre delicate che vengono sollevate dalle Commissioni d'inchiesta, sopratutto per le inchieste politiche, distribuirne le relazioni alla vigilia d'una proroga. Nel 21 settembre 1871, durante la proroga dell'Assemblea nazionale, venne distribuita a domicilio una relazione dell'on. Riant sui contratti di fornitura d'armi conclusi in Inghilterra; tale distribuzione non diede luogo a nessun incidente.

Ma nel 7 aprile 1873 alla vigilia d'una proroga essendo stata distribuita una relazione dell'on. de Sugny a nome della Commissione d'inchiesta sugli

Digitized by Google

atti del Governo della Difesa nazionale, un deputato chiese la parola per protestare contro certe asserzioni contenute nella relazione; e dichiarò che la distribuzione era inopportuna, perchè « l'Assemblea sta per sciogliersi per un mese e mezzo ed i giornali male intenzionati potranno impadronirsi dei fatti ed allegare le testimonianze contenute nella relazione ». Dopo una discussione a cui prese parte il relatore della Commissione d'inchiesta, il presidente Buffet dichiarò chiuso l'incidente nei termini seguenti:

L'Assemblea ha sentito le proteste elevate. Per ora nessuna discussione può farsi nè sulla relazione nè sui documenti annessi.

Ogni diritto di reclamo viene riservato al momento della discussione. Ho creduto di dover accordare la parola per le proteste contro l'ordine del giorno, perchè era implicato l'onore di tre membri di questa Assemblea; soddisfatto un tale dovere dobbiamo ora riprendere l'ordine del giorno.

1580. Le Commissioni d'inchiesta non si limitano a pubblicare relazioni che riassumono i loro lavori, ma pubblicano altresì la maggior parte dei documenti da esser accolti.

Nel 1837 la Commissione d'inchiesta sui tabacchi pubblicò per intero tutte le risposte dell'Amministrazione delle finanze, e per estratto le informazioni fornite dai privati, dalle società agricole, dalle Camere di commercio e consultive.

Nel 3 agosto 1848 l'Assemblea costituente decise che dovessero essere stampati e distribuiti tutti i documenti giustificativi delle conclusioni della relazione dell'on. Quintin-Bauchart sui fatti del giugno: quindi si riscontrano tra i documenti annessi alla relazione, *deposizioni giudiziali* tolte dai processi criminali, *documenti sequestrati dall'autorità giudiziaria* e certificati conformi dal giudice d'istruzione, e finalmente una relazione del giudice istruttore al procuratore generale sulla procedura relativa all'attentato del 15 maggio.

Le Commissioni del Corpo legislativo, incaricate dell'inchiesta sul regime economico e sulla marina mercantile, fecero stampare separatamente dalle deposizioni testimoniali il resoconto stenografico delle loro sedute: vero è che tali sedute erano pubbliche e che una risoluzione speciale del Corpo legislativo aveva autorizzato la distribuzione del resoconto di esse (1).

Parecchie Commissioni d'inchiesta dell'ultima Assemblea fecero stampare e distribuire i loro processi verbali; quasi tutte pubblicarono le deposizioni che avevano assunte, le carte, i documenti e dispacci raccolti (2).

1581. Quando l'Assemblea nazionale era sovrana, le sue inchieste finivano bene spesso con risoluzioni che, senza avere il carattere di legge,

(1) C. L. 25 febbraio 1870.

(2) Si veda la questione insorta in proposito nella tornata del 4 maggio 1872.

Digitized by Google

tracciavano al Governo una linea di condotta. Si poteva chiedere se, dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1875, una delle Camere avesse il diritto di votare isolatamente una risoluzione di tal natura. Codesta questione venne dibattuta al Senato nel novembre 1878.

La Commissione d'inchiesta del Senato, incaricata dell'esame delle questioni pel miglioramento delle vie di navigazione, aveva presentato, a mezzo dell'on. Hubert-Delisle nel 25 maggio 1878, una relazione che finiva con un progetto di risoluzione contenente le seguenti formule:

Il Senato raccomanda al Governo l'adozione di dimensioni uniformi per la lunghezza delle chiuse, ecc. ecc. Ogni legge dichiarativa d'utilità pubblica conterrà le dimensioni da darsi alla via da stabilirsi... Il Governo dovrà proporzionare l'alimentazione dei canali ai bisogni del trasporto... L'ordine d'urgenza dei lavori destinati a porre ad effetto le condizioni prescritte dalla presente risoluzione, sarà determinato dal Governo; *tuttavia il Senato raccomanda particolarmente* i miglioramenti delle vie esistenti, ecc. ecc.

Nella discussione delle conclusioni della Commissione, l'on. Laboulaye criticò la forma troppo vaga della risoluzione sottoposta al voto del Senato, con la quale, egli diceva, pareva si volessero dare dal Senato dei consigli al Governo, ciò che non era suo còmpito.

L'on. Hubert-Delisle relatore sostenne che la procedura seguita dalla Commissione d'inchiesta era regolare, osservando che il Senato poteva benissimo fare una speciale raccomandazione ad un ministro, in relazione alle proprie vedute, senza incepparne la libertà d'azione.

L'on. Paris sostenne la tesi dell'on. Laboulaye dal punto di vista costituzionale, osservando che la Commissione, non proponendo alcun progetto di legge, non aveva a proporre il voto d'alcuna risoluzione, ma soltanto a rinviare la sua relazione al Ministro dei lavori pubblici; e che il Senato non doveva fare raccomandazioni al ministro, non essendo un ufficio consultivo, ma un'Assemblea legislativa.

Il presidente D'Audiffret-Pasquier dichiarò che, a suo vedere una Commissione d'inchiesta, aveva il diritto di sottoporre al voto dell'Assemblea progetti di risoluzione, che non possono, è vero, diventare leggi, ma che sono pel Governo utili indicazioni. Consultato il Senato sulla domanda di rinvio puro e semplice formulata dall'on. Laboulaye e che costituiva una questione pregiudiziale, il rinvio venne approvato.

Nella seduta del 10 giugno 1879, le relazioni della Commissione d'inchiesta sul compimento della rete ferroviaria vennero pure rinviate al Ministro dei lavori pubblici dopo lunga discussione, nella quale il diritto per l'Assemblea di discutere le relazioni e d'adottare le risoluzioni decise dalla Commissione venne dall'onorevole Krantz invocato e da nessuno contestato.

Digitized by Google

1582. Le relazioni delle Commissioni d'inchiesta non hanno conseguenze necessarie; se le Commissioni non abbiano formulato nessun progetto di legge od altra risoluzione da essere posta ai voti, i loro lavori costituiscono semplicemente documenti che ogni membro può consultare e sui quali riesce ben difficile aprire una discussione pubblica.

Tuttavia, nel 1848, la relazione dell'on. Quintin-Bauchard sull'insurrezione di giugno venne discussa sebbene non contenesse alcun articolo di legge o risoluzione; ma giova notare, nel caso concreto, che l'Assemblea aveva bisogno d'apprezzare la portata dell'inchiesta per decidere se doveva autorizzare o rifiutare i procedimenti domandati contro due suoi rappresentanti in relazione ai fatti di maggio e giugno (1).

La discussione delle relazioni delle Commissioni d'inchiesta sull'insurrezione del 18 marzo e sugli atti del Governo della Difesa nazionale venne spesse volte domandata, ma mai ordinata: tali relazioni non contengono che apprezzamenti politici senza conclusioni formali.

Nel 1872 e 1873, vennero messe in deliberazione tre relazioni della Commissione sugli appalti, perchè erano seguiti da progetti di risoluzione che dovevano essere sanzionati dall'Assemblea; i precedenti creati in quell'occasione stabiliscono che la Camera può ordinare il rinvio ai ministri competenti delle relazioni emanate da una Commissione d'inchiesta (1), ed anche d'una lettera prodotta dinanzi alla Commissione (2).

Se le Commissioni d'inchiesta presentino proposte di legge, queste vengono discusse nella forma ordinaria senza esser assoggettate all'esame preventivo della Commissione d'iniziativa (3).

(1) La requisitoria presentata all'Assemblea nella seduta 25 aprile 1848 portava:

« Considerando che gravi indizi risultanti dall'istruzione giudiziaria come dall'*inchiesta parlamentare* additano i cittadini..... come scientemente partecipi o quali agenti principali o come complici all'attentato del 15 maggio..... ecc. ».

(2) Ris. del 1° febbraio 1873.

(3) Ris. 29 luglio 1872.

Digitized by Google

INDICE

LIBRO PRIMO

I POTERI PUBBLICI

CAPITOLO I. — Della sovranità nazionale . . . . . *Pag.* 3
» II. — Delle Costituzioni . . . . . » 6
§ 1. - Dell'origine delle Costituzioni . . . » »
§ 2. - Della revisione delle Costituzioni . . . » 11
§ 3. - Del diritto di discutere le Costituzioni . » 25
» III. — Del Potere legislativo . . . . . » 27
§ 1. - Del diritto di esercitare il potere legislativo » »
§ 2. - Diritti delle Camere in materia di finanza . » 29
§ 3. - Diritti delle Camere in materia diplomatica » 43
§ 4. - Diritti delle Camere in materia di stato d'assedio » 47
§ 5. - Diritti delle Camere in materia d'amnistia » 51
§ 6. - Diritti diversi delle Camere . . . . » 57
» IV. — Delle immunità parlamentari . . . . . » 62
§ 1. - Dell'inviolabilità . . . . . » »
§ 2. - Dell'autorizzazione a procedere . . . » 71
§ 3. - Dei casi di detenzione . . . . . » 78
§ 4. - Dei casi di citazione o d'azione civile . » 80
§ 5. - Dei casi di decadenza . . . . . » 82
§ 6. - Immunità dei discorsi e documenti parlamentari » 85
§ 7. - Diritto di polizia delle Camere . . . » 91
» V. — Delle offese verso le Camere . . . . . » 95
» VI. — Onori dovuti alle Camere . . . . . » 102
» VII. — Delle insegne parlamentari . . . . . » 107
» VIII. — Delle incompatibilità legislative . . . . . » 111
» IX. — Della indennità legislativa . . . . . » 118
» X. — Della dimissione del mandato legislativo . . . » 130
» XI. — Del potere esecutivo . . . . . » 134
§ 1. - Del Capo del potere esecutivo . . . » »
§ 2. - Dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato » 148
» XII. — Rapporti del potere legislativo coll'esecutivo. . » 154
§ 1. - Dei messaggi . . . . . » »
§ 2. - Delle comunicazioni del Governo . . » 156
§ 3. - Dell'entrata dei Ministri alle Camere . . » 159

Digitized by Google

§ 4. - Dei Commissari del Governo . . . *Pag.* 163
§ 5. - Della presentaz. e del ritiro dei progetti di legge » 165
§ 6. - Comunicazioni fatte dalla Camera al Governo » 173
CAPITOLO XIII. — Rapporti delle Camere fra loro . . . . . » 177
» XIV. — Delle Sessioni . . . . . » 184
» XV. — Dello scioglimento . . . . . » 189
» XVI. — Attribuzioni giudiziarie delle Camere . . . . » 197
§ 1. - Della competenza giudiziaria delle Camere . » »
§ 2. - Procedura seguìta nel 1815 dalla Camera dei Pari » 202
§ 3. - Procedura seguita nel 1830 dalla Camera dei deputati e da quella dei Pari . . . » 210
» XVII. — Della sede dei poteri pubblici . . . . . » 220
» XVIII. — Della trasmissione dei poteri . . . . . » 232

LIBRO SECONDO

DELLE ELEZIONI POLITICHE

CAPITOLO I. — Della base delle elezioni . . . . . » 237
» II. — Dell'elettorato . . . . . » 244
§ 1. - Preliminari storici . . . . . » »
§ 2. - Degli elettori della Camera dei deputati . » 251
§ 3. - Degli elettori senatoriali . . . . . » 254
§ 4. - Delle liste elettorali per la nomina dei deputati » 263
§ 5. - Delle liste elettorali per la nomina dei senatori » 269
» III. — Della eleggibilità . . . . . » 271
§ 1. - Preliminari storici . . . . . » »
§ 2. - Degli eleggibili alla Camera dei deputati . » 275
§ 3. - Degli eleggibili al Senato . . . . . » 279
» IV. — Delle candidature politiche . . . . . » 281
§ 1. - Dei mezzi leciti . . . . . » »
§ 2. - Dei mezzi illeciti . . . . . » 284
» V. — Del mandato imperativo . . . . . » 288
» VI. — Dei Collegi elettorali . . . . . » 290
§ 1. - Della convocazione dei Collegi . . . . » »
§ 2. - Dei Collegi elettorali . . . . . » 291
§ 3. - Dell'indennità elettorale . . . . . » 293
» VII. — Della maggioranza richiesta per le elezioni . . » 295
» VIII. — Del voto . . . . . » 298
§ 1. - Dello scrutinio nominale e dello scrutinio di lista » »
§ 2. - Del segreto del voto . . . . . » 299
§ 3. - Del diritto di votare . . . . . » 300
§ 4. - Dell'obbligo di votare . . . . . » 304
§ 5. - Del doppio voto . . . . . » »
§ 6. - Della durata degli scrutini . . . . . » 306
§ 7. - Della raccolta e contestazione dei voti. . » 307

Digitized by Google

CAPITOLO IX. — Dello spoglio e del còmputo dei voti . . . *Pag.* 310
§ 1. - Della numerazione delle schede . . . » »
§ 2. - Dello spoglio delle schede . . . . » 314
§ 3. - Della attribuzione delle schede . . . » 315
§ 4. - Del processo verbale delle operazioni elettorali » 317
§ 5. - Del còmputo generale dei voti . . . » 318
» X. — Delle proteste . . . . . » 321
» XI. — Dei casi di vacanza e di opzione . . . » 325
» XII. — Della rinnovazione delle Assemblee . . . » 329
» XIII. — Della elezione dei senatori inamovibili . . . » 334

LIBRO TERZO

DELLA VERIFICA DEI POTERI

CAPITOLO I. — Procedura ordinaria . . . . . » 337
§ 1. - Del diritto di verifica dei poteri . . » »
§ 2. - Dell'esame dei poteri negli uffici . . » 343
§ 3. - Della verifica dei poteri in seduta pubblica » 347
» II. — Delle inchieste elettorali . . . . . » 357
§ 1. - Del diritto e del modo di ordinare l'inchiesta » »
§ 2. - Poteri delle Commissioni d'inchiesta . . » 359
§ 3. - Durata delle inchieste . . . . . » 367
§ 4. - Della votazione dopo l'inchiesta . . . » 369
» III. — Diritti dei deputati non convalidati . . . . » 371

LIBRO QUARTO

DELLA COSTITUZIONE DELLE CAMERE

CAPITOLO I. — Della Presidenza provvisoria . . . . . » 377
» II. — Della Presidenza definitiva . . . . . » 380
§ 1. - Quando debba essere nominata la Presidenza definitiva . . . . . » »
§ 2. - Composizione della Presidenza definitiva . » 382
§ 3. - Del modo dell'elezione . . . . . » 383
§ 4. - Della costituzione definitiva della Camera . » 389
§ 5. - Durata dei poteri della Presidenza definitiva » 391
§ 6. - Attribuzioni della Presidenza definitiva . » 393
» III. — Del Regolamento . . . . . » 398
§ 1. - Della formazione del Regolamento . . » »
§ 2. - Dell'esecuzione del Regolamento . . » 403
§ 3. - Delle infrazioni al Regolamento . . . » 405
» IV. — Dei congedi . . . . . » 423
» V. — Della contabilità . . . . . » 429

Digitized by Google

LIBRO QUINTO

DELLA ELABORAZIONE DELLE LEGGI

CAPITOLO I. — Dei progetti di legge . . . . . *Pag.* 435
§ 1. - Della forma, presentazione e rinvio dei progetti di legge . . . . . » »
§ 2. - Delle proposte di finanza . . . . . » 439
§ 3. - Delle proposte incostituzionali . . . » 441
§ 4. - Della riproduzione delle proposte respinte » 443
§ 5. - Del ritiro e della ripresa delle proposte . » 444
» II. — Degli uffici . . . . . » 445
§ 1. - Del numero e della composizione degli uffici . » »
§ 2. - Della costituzione degli uffici . . . » 447
§ 3. - Durata dei poteri degli uffici . . . » 449
§ 4. - Convocazione degli uffici . . . . » 451
§ 5. - Organizzazione e operazione degli uffici . » 453
» III. — Delle Commissioni . . . . . » 460
§ 1. - Preliminari storici . . . . . » »
§ 2. - Delle Commissioni nominate in seduta pubblica » 463
§ 3. - Della convocazione ed organizzazione delle Commissioni . . . . . » 465
§ 4. - Della Commissione del bilancio . . . » 468
§ 5. - Delle Commissioni mensili . . . . » 473
§ 6. - Competenza delle Commissioni speciali. . » 476
§ 7. - Esame dei progetti da parte delle Commissioni » 479
§ 8. - Commissioni revocate o dimissionarie . . » 482
§ 9. - Rapporti delle Commissioni coi membri delle Camere . . . . . » 485
§ 10. - Dei documenti rimessi alle Commissioni . » 487
» IV. — Delle Relazioni . . . . . » 489
§ 1. - Presentazione e distribuzione delle Relazioni » »
§ 2. - Del ritardo nella presentazione delle Relazioni » 491

LIBRO SESTO

DELLA FORMAZIONE DELLE LEGGI

CAPITOLO I. — Delle sedute pubbliche . . . . . » 495
§ 1. - La pubblicità delle sedute . . . . . » »
§ 2. - Dell'ammissione di estranei alle sedute . » 496
§ 3. - Dei posti nella sala delle sedute . . . » 500
§ 4. - Dell'apertura e chiusura delle sedute . » 501
» II. — Dei Comitati segreti . . . . . » 503
» III. — Del processo verbale e dei resoconti . . . » 506
§ 1. - Della redazione del processo verbale . . » »
§ 2. - Dell'approvazione del processo verbale . » 507
§ 3. - Dei resoconti . . . . . » 509

Digitized by Google

Capitolo IV. — Dell'ordine del giorno . . . . . *Pag.* 517
» V. — Degli emendamenti . . . . . » 521
§ 1. - Del diritto di emendamento . . . . » »
§ 2. - Della presentazione e del ritiro degli emendam. » 525
» VI. — Della discussione . . . . . » 527
§ 1. - Della tribuna . . . . . » »
§ 2. - Dell'ordine per la parola . . . . . » 528
§ 3. - Del divieto della parola . . . . . » 533
§ 4. - Diritto di parola del Presidente . . . » 534
§ 5. - Dei discorsi . . . . . » 535
§ 6. - Della chiusura . . . . . » 537
» VII. — Delle letture o discussioni . . . . . » 541
§ 1. - Del numero delle deliberazioni richieste . » »
§ 2. - Della prima deliberazione . . . . . » 544
§ 3. - Della seconda discussione o lettura . . » 546
§ 4. - Della deliberazione unica in generale . » 551
§ 5. - Della discussione delle leggi di finanza . . » 553
§ 6. - Della deliberazione sulle convenzioni e sui capitolati d'oneri . . . . . » 562
§ 7. - Della discussione d'un trattato diplomatico » 564
» VIII. — Della dichiarazione d'urgenza . . . . . » 565
» IX. — Della precedenza . . . . . » 571
§ 1. - Principii generali . . . . . » »
§ 2. - Dell'aggiornamento . . . . . » 573
§ 3. - Dell'ordine da stabilirsi fra gli emendamenti, il progetto della Commissione e il progetto primitivo . . . . . » 574
§ 4. - Della precedenza fra gli emendamenti . » 582
» X. — Della questione pregiudiziale . . . . . » 583
» XI. — Del numero legale *(quorum)* . . . . . » 590
§ 1. - Preliminari storici . . . . . » »
§ 2. - Della determinazione del *quorum* . . » 593
§ 3. - Della constatazione del *quorum* . . . » 594
§ 4. - Dei casi nei quali il *quorum* è necessario . » 598
» XII. — Delle votazioni . . . . . » 601
§ 1. - Della divisione . . . . . » »
§ 2. - Del voto complessivo . . . . . » 604
§ 3. - Del mettere ai voti . . . . . » 606
§ 4. - Della maggioranza . . . . . » 611
§ 5. - Dei modi di votazione . . . . . » 612
§ 6. - Della votazione per alzata e seduta . . » 614
§ 7. - Dello scrutinio pubblico . . . . . » 616
§ 8. - Dello scrutinio segreto . . . . . » 623
§ 9. - Della votazione per appello nominale . » 624
§ 10. - Del voto acquisito . . . . . » 626
§ 11. - Dei voti motivati . . . . . » 631
§ 12. - Del voto degli assenti . . . . . » 633
§ 13. - Dell'astensione . . . . . » 635

Digitized by Google

CAPITOLO XIII. — Del titolo e della spedizione delle Leggi . . *Pag.* 636
» XIV. — Della promulgazione delle Leggi . . . . . » 640
§ 1. - Del diritto di promulgazione . . . . . » »
§ 2. - Delle forme della promulgazione . . » 643
§ 3. - Del modo della promulgazione . . . » 647
» XV. — Dell'interpretazione ed abrogazione delle Leggi . » 652

LIBRO SETTIMO

DEL CONTROLLO PARLAMENTARE

CAPITOLO I. — Mezzi generali di controllo . . . . . » 655
§ 1. - Documenti che debbono essere distribuiti alle Camere. . . . . » »
§ 2. - Controllo del materiale da guerra . . » 662
§ 3. - Sorveglianza della Cassa d'ammortamento e della Cassa dei depositi e prestiti . . . » 663
» II. — Delle petizioni indirizzate alle Camere . . . » 665
§ 1. - Preliminari storici . . . . . » »
§ 2. - Del diritto di petizione . . . . . » 668
§ 3. - Della forma e della presentazione delle petizioni » 679
§ 4. - Dell'esame delle petizioni . . . . . » 675
» III. — Delle interrogazioni . . . . . » 679
» IV. — Delle interpellanze . . . . . » 682
» V. — Delle inchieste parlamentari . . . . . » 691
§ 1. - Dei diritti e dei mezzi onde ordinare l'inchiesta » »
§ 2. - Dei poteri conferiti alle Commissioni d'inchiesta » 693
§ 3. - Dei casi nei quali il Pubblico Ministero chiede comunicazione di un documento relativo ad una inchiesta . . . . . » 697
§ 4. - Dell'esito dell'inchiesta . . . . . » 698

Digitized by Google

INDICE ANALITICO-ALFABETICO

NB. *I numeri indicano le pagine.*

A

ABROGAZIONE — delle leggi, 652, 654.

Accusa — sottoposizione ad, del Presidente della Repubblica, 198; dei ministri, 210 e segg.

Affissione — dei discorsi fatti alle Camere, 90; di manifesti elettorali, 284.

Aggiornamento delle Camere — anticamente, 184; diritto del Presidente della Repubblica, 187; riunione delle Commissioni parlamentari durante l', 362; conseguenza della dichiarazione di stato d'assedio in caso di, 48; forme della domanda, 573; motivato, 574.

Ambasciatori — possono essere eletti deputati e senatori, 114.

Amnistia — carattere dell', 51; da chi poteva anticamente essere accordata, 53; da chi può esserlo attualmente, 53.

Annullamento — della elezione dei delegati dei Consigli municipali, 261; della elezione d'un deputato o d'un senatore, 125, 177, 327.

Appello nominale — per le elezioni legislative, 311; se possa ordinarsi per constatare gli assenti alle Camere, 426; in una Camera costituita in Alta Corte di giustizia, 206; nel caso in cui una Camera giudichi imputati di offese, 96.

Appannaggio — del Presidente della Repubblica, 145.

Arcivescovi — possono essere eletti senatori e deputati, 114; colpiti d'ineleggibilità relativa, 278 e segg.

Archivi delle Camere — documenti che vi debbono essere depositati, 454, 467; l'archivista redige gli annali dei resoconti delle Camere, 509.

Arresto — d'un rappresentante anticamente, 406; d'un deputato quale misura disciplinare, 419. V. *Inviolabilità.*

Assemblea nazionale — riunione delle Camere, 15 e segg.; presidenza dell'assemblea nazionale, 384.

Assenza — dei membri nelle antiche Assemblee, 424 e segg.; d'un senatore o deputato, 425, 426; lettura del discorso d'un assente, 535; voto degli assenti nelle elezioni legislative, 310 e segg.; voto degli assenti nelle Camere, 425, 633; presunzione d'assenza alle Camere, 426.

Assise — parlamentari, 107.

Astensione — d'un elettore, 285 e segg.; del delegato d'un Consiglio municipale, 304; in una Camera che giudica del delitto d'offese, 97 e segg.; in una Camera costituita in Alta Corte di giustizia, 204 e segg.; caso d'astensione collettiva, 415, 416; dal voto, 635.

Atto addizionale — alle costituzioni dell'Impero, 9.

Autorizzazione a procedere — domande di, 73, 74; contro un senatore o un deputato, 71; per offese alle Camere, 96 e segg.

B

BALLOTTAGGIO — Scrutinii di, 386 e seguenti.

Bilanci — il bilancio generale dello Stato si presenta alla Camera prima dell'apertura d'ogni esercizio, 168, 558; norme, 169; il regolamento definitivo dei bilanci è oggetto di legge speciale, 169; discussione e votazione dei, 29, 542, 557; emendamenti, 559;

Digitized by Google

regolamento definitivo dei, 561; particolari delle Camere: sono esenti dal controllo della Corte dei conti, 429; non si votano a scrutinio pubblico, 432.
Bollettino delle leggi — fondato dalla Convenzione, 648.

C

CAMERA dei deputati — fa parte dei poteri pubblici, 88; i suoi atti sfuggono all'apprezzamento dei tribunali, 89; sua composizione, 242 e segg.; concorre all'elezione del Presidente della Repubblica, 145; durata dei suoi poteri, 333; scioglimento, 189.
Candidature — politiche, diritti dei candidati, 282.
Cassa — d'ammortamento, depositi e prestiti, 663 e segg.; pensioni degli impiegati alla Camera, sua fondazione, 434.
Censo elettorale. V. *Elettorato.*
Circondari — i deputati all'Assemblea del 1870, eletti per, 299.
Collegi elettorali — convocazione, 290 e segg; presidenza, 291.
Commissari del governo — non possono tener le veci dei ministri, 163.
Commissioni delle Camere — nessun deputato o senatore che faccia parte di due Commissioni, può far parte di una terza, 437; mensili, 473; del bilancio, composizione, 468; speciali, competenza stabilita dalle Camere, 476; temporanee, 463; luoghi di riunione, 465; come comunicano col Governo, 467; testi di legge proposti da esse, 481; gli autori d'una proposta hanno diritto d'essere sentiti dalla Commissione che la esamina, 486.
Comitati — di lavoro, creati dall'Assemblea nazionale, 460; segreti, diritto delle Assemblee di costituirsi in Comitato segreto, 503 e segg.
Comunicazioni — del Governo alle Camere, 156 e segg.; delle Camere al Governo, 173.
Concessioni governative — 562 e segg.
Congedi — come accordati dalle prime assemblee, 423; dalle Camere attuali, 425.
Consigli municipali — loro partecipazione alle elezioni senatoriali, 254 e seguenti.
Controllo parlamentare — 655 e segg.
Consiglio di Stato — rinvio d'una proposta d'iniziativa al, 438; consiglieri di Stato, commissari del Governo, 164.
Consoli della Costituzione, 137.
Contabilità — i questori ne sono incaricati per le spese della Camera, 430.
Convenzione nazionale — origine, 7.
Convocazione — dei collegi e delle Camere, quale correttivo del diritto di scioglimento, 194; diritto di, 290 e seguenti.
Costituzioni — origine, 6; revisione, 11, 13; discussioni delle, 25.
Crediti supplementari — abusi, 170.

D

DECANO della Camera — sua presidenza provvisoria, 378.
Delegati — dei Consigli municipali, sono elettori senatoriali, 254; dei Consigli generali in caso di scioglimento illegale delle Camere, 196.
Deliberazione — si apre dopo 24 ore dalla distribuzione della relazione, 544; deliberazione unica, 551; pluralità delle, 541.
Dimissioni — dei deputati; chi ha diritto di riceverle, 130 e segg.; del Presidente della Repubblica, 146; obbligatorie pel deputato eletto senatore, 327; date prima della verifica dei poteri, e non accettate, si considerano come non avvenute, 356; dei membri delle Commissioni parlamentari, 482; dell'intera Commissione, 484.
Diritti — diversi delle Camere, 57 e seguenti.
Discorsi — autorizzazione a stamparli, 89; revisione dei discorsi pronunciati e riprodotti colla stenografia, 515; lettura dei discorsi scritti, 535; durata, 536.
Discussione — come fatta, 527; diverse letture nella, 541; chiusura, 527; parola accordata dopo la chiusura, 539 e 540; unica, 543; degli articoli d'un progetto di legge, 552; delle leggi di finanza, 554.
Documenti parlamentari — a chi possono essere comunicati, 487; loro distribuzione alle Camere, 655; enumerazione dei, che il Governo deve presentare alle Camere, 656.

Digitized by Google

E

ELEZIONE — delle antiche assemblee, 244 e segg.; del Senato, 241-254-269 e segg.; dei senatori inamovibili, 339 e 385; della Camera dei deputati, 242 e segg.; base delle elezioni, 237; del Presidente della Repubblica, 445 e segg.; elezioni fatte dalle Camere, 384 e seguenti. V. *Verifica dei poteri.*

Eleggibilità — nelle antiche assemblee, 271; al Senato, 279 e segg.; alla Camera dei deputati, 271, 275.

Esposizione dei motivi — dei progetti di legge, 167; delle proposte d'iniziativa parlamentare, 435.

Emendamento — diritto d', nelle antiche Camere, 521; nelle Camere attuali, 522; gli emendamenti possono ripresentarsi indefinitamente, 523; si presentano direttamente al Presidente, 525; ritiro degli emendamenti, 526; ordine da stabilirsi fra gli emendamenti, 574 e segg.; distinzioni in materia, 580 e segg.; precedenza fra gli emendamenti, 582.

Elettorato — storia dell', 244; tre ordini d'elettori, 245; elettori di primo e secondo grado, 246 e segg.; censo elettorale, 250; elettori della Camera, 251; incapacità, 252 e segg.; elettori senatoriali, 254.

F

FATTO personale — parola accordata per, 532.

Finanza — diritti delle Camere in materia di, 29 e segg.; leggi di, 31; progetti di, 168; esame, discussione e votazione delle leggi di, 439-468.

Funzionari — Casi d'ineleggibilità alle Camere, 278, 279.

G

GIUDICI di pace, loro giurisdizione in materia elettorale, 268.

Governatori delle colonie — loro ineleggibilità relativa, 278, 280.

Governo della difesa nazionale, 142.

Guerra — diritto di pace e di guerra attribuito alla nazione, 40 e segg.; attribuito al capo dello Stato, 48, 144; al potere legislativo, 43.

Giornale ufficiale — la inserzione nel, delle leggi e decreti, è documento della loro promulgazione, 650; diritti d'inserzione nel, che spettano ai ministri, 651.

I

IMMUNITÀ parlamentari — 62 e segg.; casi di decadenza, 82 e segg.; dei discorsi e documenti parlamentari, 85. V. *Inviolabilità.*

Imposte — non possono essere autorizzate che dal potere legislativo, 27 e segg.; rifiuto d'autorizzazione d', 30-31; casi di percezione d', non autorizzate, 31-32; iniziativa in materia d', 439; esame e votazione delle, 542, 558.

Inamovibilità dei senatori, 334.

Inchieste parlamentari — in materia d'elezioni, 352; procedura, 357-692; loro durata, 367; diritti e mezzi d'ordinare una, 691; Commissioni d', 693; loro poteri e mandato, 694-699; composizione di tali Commissioni, 696; esito delle, 698 e segg.

Incompatibilità — legislative, 111; eccezioni, 114.

Incostituzionalità — delle proposte presentate alla Camera, 431.

Indennità elettorale — 293; pagamento, 295; legislative, 118 e segg.; non può farsene il pagamento prima della verifica dei poteri, 125; deroga a tale norma, 126; come si liquida l', legislativa, 128; come cessa, 128 e segg.; caso d'assenza senza regolare congedo, 425; l', per spese funebri, 107.

Indirizzi — loro presentazione, 174; norme, 175.

Insegne parlamentari — 107 e segg.

Interrogazioni — diritto d'interrogare, 679; carattere e forma, 680; trasformazione delle, in interpellanze, 681.

Inviolabilità parlamentari, 68 e segg.

Iniziativa delle leggi — come s'esercitò fino al 1876, 19 e segg.; a chi spetta attualmente, 26, 27 e segg.; come può esercitarsi l', parlamentare, 435; come può esercitarsi l', del Presidente della Repubblica, 165-167; Commissione d', 470.

Interpellanze — 682; diritto d', 683; forma, 684; discussione, 685, 686; ritiro, 690.

Digitized by Google

Interpretazione delle leggi — a chi appartiene il diritto di, 652.

L

LETTURA — del processo verbale, 507; dei progetti di legge, 167; delle proposte, 436; delle relazioni, 489 e segg.
Liste elettorali — per la nomina dei deputati, inscrizione e diritti, 263 e segg.; loro formazione, 265; reclami per ommissioni, 267; per la nomina dei senatori, 269.

M

MAGGIORANZA — nelle votazioni delle Camere, 611; definizioni, 297; richiesta per l'elezione delle antiche assemblee, 297; dei deputati e dei senatori, 298 e segg.; dei senatori inamovibili, 344; per essere eletto membro della Presidenza della Camera, 385; per essere eletto presidente o segretario degli uffici, 453; per essere eletto presidente, segretario e relatore delle Commissioni, 466.
Messaggi — carattere dei, e procedura, 154.
Manifesti elettorali — possono essere oggetto di procedimenti penali, 287.
Mandato imperativo — storia, 288; è nullo e di niun effetto, 289; l'accettazione formale di un, importa nullità dell'elezione, 289.
Ministri — modo di nomina e responsabilità prima del 1876, 111, 113, 148; come sono nominati presentemente, 151; loro responsabilità, 151 e segg.; diritto di parola, 158 e segg.; diritto di rispondere ai, 530, 538; i, presentano i progetti di legge, 167; leggono i messaggi del Presidente della Repubblica, 155.
Missioni — deputati incaricati di, durata, 116.

N

NAZIONALITÀ — con quali mezzi può essere provata, 276; è richiesta per l'elettorato, 251; per l'eleggibilità, 275, 279, 338.
Numero legale — vedi *Quorum*.

O

OFFESE. alle Camere — pene, procedura, giudizio, 95 e segg.; caso in cui la Presidenza d'una Camera sia chiamata a conoscere di offese, 396.
Onori dovuti alle Camere — 102 e segg.
Oratori del governo — 159.
Ordine del giorno — obbligo del Presidente di consultare la Camera per la determinazione dell', 517; modificazioni all', 519; fissazione, 518; diritto del Presidente, 520.

P

PAROLA — diritto di, 528; inscrizione per la, 529; viene accordata dal Presidente, 530; i ministri, i commissari del Governo e i relatori non sono soggetti al turno d'iscrizione, 530-531; casi in cui dev'essere sempre accordata la, 532; divieto della, 534; diritto di, del presidente, 534, 535.
Passaporti — rilasciati ai deputati equivalgono a congedo, 439.
Plebisciti — 4, 7.
Polizia — Diritti di, conferiti alle Camere, 91 e segg.; la, delle Camere viene esercitata dal loro Presidente, 93 e segg.
Potere costituente — spetta alla nazione, 3, 9; come era esercitato anticamente, 9 e segg.; dall'ultima Assemblea nazionale, 10; come può esserlo attualmente, 10, 13.
Potere esecutivo — riassunto storico della sua organizzazione, 134 e segg.; affidato per sette anni al maresciallo Mac-Mahon, 144, 145.
Potere giudiziario — non può essere esercitato dalle Camere, 197; eccezioni, ivi e segg.
Potere legislativo — come esercitato anticamente 16; oggidì, 5, 25, 435.
Presidente della repubblica — sua nomina nella seconda repubblica, 140; nell'ultima Assemblea nazionale, 142; elezione del, 145; attribuzioni del, 144, 145.
Presidenza — necessità della, per le assemblee, 377; la, provvisoria delle Camere, sua durata, 378; la, defini-

Digitized by Google

tiva, 380; nomina, 381; composizione, 382 e segg.; durata dei poteri, 391; attribuzioni, 393.
Proposte di finanza — diritto d'iniziativa dei deputati, 439; dei senatori, 441.
Processo verbale — da chi compilato, 507; approvazione, 507; quando può accordarsi la parola sul, 508.
Proteste elettorali — 321; non possono dar luogo a processi per diffamazione, 324.
Pene disciplinari — al Senato, 412; alla Camera, ivi; il solo presidente ne ha l'iniziativa, 416; se siano applicabili ai ministri, 420.
Petizioni — indirizzate alle Camere, 665; norme per la presentazione, 666 e 673; diritto di, 668; suo carattere individuale, 669; per esercitarlo non è necessario il godimento dei diritti politici, 671; diritto di, degli stranieri, 672; forma delle, 673 e segg.; esame, 675 e segg.
Precedenza — in caso di richiamo al regolamento, 405, 406; in materia di fissazione d'ordine del giorno, 517; in materia di verifica di poteri, 353 e segg.; in materia d'interpellanze, 688; in materia di chiusura, 539; principii regolatori della materia, 571; giurisprudenza parlamentare, 579.
Progetti di legge — presentazione e ritiro, 165 e segg.; termine di presentazione fissato dalle Camere, 171; ripresentazione, 172; forme del ritiro dei progetti del Governo, 172; forma, presentazione e rinvio, 435; facoltà del Presidente, 436; esame delle Commissioni, 479; progetti votati da una Camera disciolta, 192.
Promulgazione delle leggi — diritto di, 640; modo stabilito dalla Legislativa, 641; legislazione attuale, 643; forme della, 643 e segg.; modo della, pubblicazione ed affissione delle leggi, 647, 650; effetti della, 648.
Professori — caso in cui le loro funzioni sono compatibili col mandato di deputato, 115.
Pubblico Ministero — casi di comunicazione dei documenti relativi alle inchieste, 697 e segg.
Proposte di legge — come debbano essere fatte, 435 e segg.

Q

Questori delle Camere — origine ed attribuzioni, 430.
Questione — richiamo alla, 534; discussione sul modo di porla, 539.
Questioni pregiudiziali — hanno la precedenza, 355 e segg.; loro scopo, 583; precedenti storici, 584 e segg.; effetti della pronunciazione della questione pregiudiziale su di una proposta, 586-588; discussione della questione pregiudiziale, 588 e segg.
Quorum — definizione, 590; determinazione del, 593; sua constatazione, 594; casi in cui è necessario, 598.

R

Rapporti delle Camere — fra loro, 177; non si tengono contemporaneamente nelle due Camere le identiche deliberazioni, 180; contemporanea sospensione e ripresa delle sedute, 181; gli atti d'una Camera non possono essere richiamati nell'altra, 183.
Relazioni — delle Commissioni parlamentari, 86; la loro pubblicazione non dà diritto di risposta da parte delle persone in esse designate, 88; sono la base della discussione, 489; possono ritirarsi, 491; non vi sono termini per la loro presentazione, 492.
Relatori — delle Commissioni parlamentari, 467.
Regolamento — origine degli antichi, 398; attuali, 401; come si possono modificare, 401, 402; esecuzione, 403 e segg.; interni, 434; di contabilità, 434.
Resoconti ufficiali — la loro pubblicazione non importa responsabilità, 87; loro autenticità, 510; resoconti analitici rilasciati ai giornali, 511.
Rinnovazione delle Assemblee — 329.
Riproduzione — delle proposte respinte, 443.
Rigetto — d'un progetto o proposta di legge, 441 e segg., 552; d'un progetto di trattato diplomatico, 564; d'un articolo di legge, 608 e segg.
Richiamo all'ordine — 405 e segg.; al regolamento, 533, 571.
Revisioni — delle antiche costituzioni, 11 e segg.; delle leggi costituzionali

Digitized by Google

attuali, 13 e segg.; delle liste elettorali, 266 e segg.; d'un progetto o proposta votata, 553.
Ritiro — dei progetti di legge, 165 e segg., 438-478; delle proposte, 444; delle relazioni, 491; d'una interpellanza, 690.

S

Scioglimento — diritto di, della Camera, 190 e segg.; quando sia illegale, 196.
Schede — numerazione negli scrutinii, 310; spoglio ed attribuzione, 314, 315.
Scrutinio — uninominale e di lista, 298; durata degli scrutinii, 306; alle Camere, quando è obbligatorio, 617; V. *Votazioni*.
Sede (dei poteri pubblici) — storia, 220 e segg.
Sedute (delle Camere) — pubblicità, 495; chi può esservi ammesso, 496; apertura e chiusura, 501.
Senato — composizione attuale del, numero dei senatori eletti da ciascun dipartimento, 241; costituito in Alta Corte di giustizia, 201; procedura seguita nel 1815, 202 e segg.; procedura seguita nel 1830 dalla Camera dei deputati e da quella dei Pari, 210 e segg.
Specialità — dei crediti, 36.
Spese funebri — delle Camere, 107.
Sessioni — loro durata, 185; diritto reale di proroga e chiusura, 185; cominciano e finiscono contemporaneamente per le due Camere, 188.
Spedizione delle leggi — 636 e segg.
Sovranità — risiede essenzialmente nella nazione, 3 e segg.
Sorteggio degli uffici — 447.
Sotto-segretari di Stato — origine, 152; diritti di presentare progetti di legge, 168.
Storni di crediti — 37.

T

Testimoni — Citazione di un senatore o d'un deputato quale teste, 80 e segg.; testi sentiti dalle Commissioni d'inchiesta, 363; audizione di testi nel caso di sottoposizione ad accusa pronunciata dalla Camera dei deputati, 210 e segg.; id. nel caso d'una Camera costituita in Corte di giustizia, 204.
Trasmissione — dei poteri, 232 e segg.; dei progetti votati, 176; delle proposte, 178.
Trattati — come ratificati anticamente, 43 e segg.; attualmente, 44-570 e segg.
Tribuna — per l'oratore nelle antiche assemblee, 527 e segg.; nelle Camere attuali, 528; per il pubblico, 496 e seguenti.
Tribunato — ebbe la prerogativa della permanenza, 185.
Titolo delle leggi — 636 e segg.

U

Urgenza — forme della dichiarazione d', 565 e segg.; effetti, 569; ritiro di tale dichiarazione, 567-570.
Uffici delle Camere — numero e composizione, 445; loro costituzione; sistemi diversi, 447; poteri, 449; convocazione, 451; elezione della loro presidenza, 453; norme della discussione negli uffici, 454; commissari estranei all'ufficio, 456.

V

Vacanza — della Presidenza della Repubblica, 145 e segg.; d'un seggio senatoriale, 329, 331 e segg.; d'un seggio alla Camera dei deputati, 331 e segg.; in seno ad una Commissione parlamentare, 450.
Verifica dei poteri — come siasi stabilito per le assemblee il diritto di verificare i propri poteri, 337, 340 e segg.; in quali termini sia oggi consacrato, 339; esame dei poteri negli uffici, 343; in seduta pubblica, 347; verifica dei poteri dei senatori inamovibili, 341; prerogative dei deputati non convalidati, 371; sospensione del diritto di voto, 374.
Versailles — vi si è riunita la prima Assemblea costituente, 220 e segg.; la sede dei poteri pubblici, 228; come e perchè fu abbandonata, 229.
Violenze — in seno alla Camera, 416; verso gli elettori, 288.

Digitized by Google

Voto — a scrutinio uninominale per la nomina dei deputati, 298 e segg.; a scrutinio di lista per la nomina dei senatori, 299; segreto del, 299; diritto di parteciparvi, 300; obbligatorietà del, 304; doppio, 305; raccolta e constatazione dei voti, 308; spoglio e còmputo, 309, 310.
Verbali — delle sedute delle Camere, 506 e segg.; degli uffici, 454; di una Camera costituita in Corte di giustizia, 206.
Votazione (delle Camere) — per divisione, 601 e segg.; complessiva, 604; modi di, 612; per alzata e seduta, 614; domande di scrutinii, 617 e segg.; scrutinii pubblici, 620 e segg.; scrutinii segreti, 623 e segg.; per appello nominale, 624 e segg.; voti acquisiti, 626; voti motivati, 631.

Digitized by Google

Digitized by Google

LA

TATTICA PARLAMENTARE

NOTE

DI

Jeremy

G. BENTHAM E S. DUMONT

Digitized by Google

Digitized by Google

INTRODUZIONE

Le due opere di T. Erskine May e dei signori Poudra e Pierre, la cui mole è uguale alla importanza, non ci consentono di dar posto in questo volume ad altri scritti, che pur sarebbero necessari a completare lo studio e l'esame dei regolamenti delle principali Assemblee politiche degli Stati liberi, come sono quelli di Augusto Reynaert e dei signori Mario Mancini ed Ugo Galeotti (1). Contuttociò ai lettori cortesi non mancherà una storia del Parlamento italiano, delle sue norme e delle sue consuetudini, colle comparazioni più opportune non solo alle Assemblee dei due grandi Stati, descritte nelle opere da noi tradotte, ma con quelle degli altri. Frattanto, prima di chiudere il volume, abbiamo pensato di aggiungervi un breve scritto che per il nome degli autori e per le circostanze, nelle quali fu pubblicato, ha una grandissima importanza.

Tale è la *Tactique des Assemblées politiques délibérantes*, che il signor Stefano Dumont di Ginevra pubblicò con questo titolo, togliendola dai manoscritti di Geremia Bentham. L'autore la destinava agli Stati Generali di Francia; ma come si convocarono prima che fosse condotta a termine, rimase inedita sino a che la pubblicò il Dumont. L'opera fu poi ristampata in inglese dal sig. John Bowring, esecutore testamentario del Bentham e si trova nel vol. II delle Opere complete, edite da W. Tait ad Edinburgo nel 1843. Una versione italiana fu pubblicata, nel 1848, a Torino, editore A. Pavesio, per cura dell'avv. Lorenzo Serazzi, dedicata ai Parlamenti italiani ed all'Assemblea costituente del regno dell'Alta Italia (2).

(1) *Histoire de la discipline parlementaire*, 2 vol. in-8°. Paris, 1884. — *Norme ed usi del Parlamento italiano*, un vol. in-8°. Roma, 1887. — La prima di queste due opere, d'altronde, rivela troppo la fretta della composizione, ed è piuttosto una serie di articoli, che un lavoro meditato ed ordinato. Ne abbiamo dato un saggio nella prima parte di questo volume. La seconda opera, fatta con molta cura, non poteva esser accolta nella nostra *Biblioteca* perchè già edita. Entrambe poi contengono, per chi ha letto il MAY ed il POUDRA-PIERRE, ripetizioni che ci pare doveroso risparmiare ai lettori.

(2) Nel 1849, furono pubblicate anche le *Prime regole di Tattica parlamentare* del prof. VINCENZO GARELLI, Savona.

Digitized by Google

Avvertiva nel suo preambolo il traduttore: « Se, a parer mio, non mancherà all'Italia la sapienza legislativa richiesta per fondare stabilmente le basi del nuovo ordine di cose, per temperare e dirigere le varie forze della nazione in modo che, lungi dall'urtarsi fra loro, ne nasca l'equilibrio e l'armonia; se, in una parola, noi sapremo sceglierci quella Costituzione che meglio possa assicurare all'intiera penisola la libertà, la prosperità e l'indipendenza, nei minuti particolari però del regime rappresentativo, dei quali solo sicuro giudice è l'esperimento, digiuni come ci lasciarono i cessati Governi, non potremo facilmente raggiungere così presto quella perfezione, che pur è tanto a desiderarsi in ogni cosa che all'ordinamento dello Stato appartenga, potendo spesso da inavvertito difetto di un interno regolamento aver origine la rovina dell'edifizio intiero. Lunga cosa e piena di pericolo sarebbe rimettere tutta questa materia alla lenta correzione della esperienza nostra; ed imprudente crederei la facile imitazione delle nazioni che ci precedettero, diverse da noi per indole e per circostanze.

« Quanto agli scrittori, oltrechè in politica troppo grande è spesso la distanza che corre fra la più ingegnosa e ragionata teoria e la pratica; nessuno quasi si occupò dei particolari del Governo rappresentativo, dei quali pochissimi conobbero l'importanza. Sicchè mentre facilmente comporreste una biblioteca di opere di Diritto costituzionale, del modo con cui devono bilanciarsi i poteri, rappresentarsi i popoli, convocarsene le Assemblee; appena uno o due vi parleranno del miglior modo, con cui queste Assemblee abbiano a procedere nelle loro deliberazioni. Eppure da questi modi spesso dipende nonchè la bontà, l'esistenza stessa della rappresentanza nazionale ».

Anche T. Jefferson compilò, per uso del Senato degli Stati Uniti, un *Manuale di diritto parlamentare*, nel quale raccolse le norme seguìte nel Parlamento inglese e nel Congresso degli Stati Uniti, che venne subito tradotto in francese dal sig. L. G. Pichon e pubblicato, nel 1814, a Parigi. Ma l'opera del Bentham ha valore assai più grande e generale, e preferiamo chiudere con essa il volume. Ci serviamo ad un tempo del testo inglese e della edizione del Dumont pubblicata a Parigi nel 1847, rinviando alla prefazione del volume e ad un successivo studio tutte quelle note ed avvertenze che sarebbero necessarie a completare lo studio del grande pubblicista inglese.

A. B.

Digitized by Google

DISCORSO PRELIMINARE

DELL'EDITORE

STEFANO DUMONT

Appena il titolo di quest'opera fu conosciuto dal pubblico, incontrò critiche ed approvazioni. La parola *tattica*, mi dicevano alcuni, suona odiosa a molti; racchiude un non so che d'insidioso: si crederà che voi vogliate insegnare il modo di regolarsi in una adunanza politica per sedurla o farla servire agli interessi d'un individuo o d'un partito. Conservate questa parola, mi dicevano altri, imperocchè, nel vero suo significato, esprime precisamente quello che voi volete dire, e non dovete lasciarvi intimorire dal senso che volgarmente le si attribuisce: anzi ecciterà la curiosità dei lettori che crederanno di trovare in questo libro un contrapposto del *Principe* di Machiavelli.

Ed io ho conservato il titolo dato dall'autore. Non però colla intenzione di allettare coloro che qui cercassero l'arte dei politici stratagemmi nelle Assemblee: io li voglio anzi fin d'ora avvertiti, che nulla è più contrario al fine dell'autore propostosi con questo libro. La tattica, secondo loro, altro non sarebbe che l'arte di comporre e di guidare un partito, di adoperare con maestria le risorse della corruzione, di sorprendere l'adunanza con proposizioni impreviste, di assoggettarla colla paura, quando si vuol vincere d'assalto qualche punto importante, di mettere i rivali in cattiva vista con menzognere imputazioni, di trascinarli a qualche eccesso per poi trarre profitto dei loro errori, di determinare abilmente divisioni quando si è più deboli, di far mostra di chiedere una cosa per giungere ad ottenerne un'altra, di arrivare infine allo scopo con perfetta indifferenza sulla qualità dei mezzi impiegati per ottenerlo. Questo sarebbe un miscuglio di sofismi, di corruzione, di frode e di violenza. Una simile tattica starebbe a quella di cui qui si tratta come i veleni agli alimenti.

Quest'opera è utile a tutti i Governi anche più assoluti, non essendovene alcuno in cui non vi abbiano Corpi, Consigli o Compagnie che si adunino per deliberare su qualche argomento e che abbiano per conseguenza necessità di conoscere le arti del deliberare. Ma è destinata principalmente agli Stati repubblicani o misti, i quali hanno dei Corpi rappresentativi.

Digitized by Google

Egli è in questi Stati principalmente che è necessario di studiar l'arte di moderare le operazioni di una numerosa adunanza.

L'interno regolamento di un'Assemblea politica è un ramo essenzialissimo della legislazione. Finora nessuno scrittore politico se n'è occupato in modo diretto. Quindi questo argomento è ad un tempo antico e nuovissimo: antico per la pratica, nuovo per la teorica, e nuovo tanto che ancor non ebbe uno special nome e bisognò crearne uno per indicarlo. Se questo ramo della legislazione fu trascurato, gli è perchè non se ne conobbe l'importanza. Non si sentì abbastanza quale influenza il metodo adottato per regolare le operazioni di una adunanza poteva avere su queste stesse operazioni. *Sono mere formalità*, si disse, e per la gente superficiale questa parola *formalità* scema d'un tratto la dignità del soggetto. Le formalità sono inezie, sono pedanterie. Chi vede le cose in grande, sprezza le formalità.

Se potessimo fare esattamente la storia di molti Corpi politici, si vedrebbe che alcuni si conservarono, altri rovinarono per la sola differenza nei metodi di deliberare e di agire da loro adottati.

Assicurare la libertà di tutti i membri, proteggere le minorità, disporre in modo acconcio le quistioni che si trattano, suscitare una metodica discussione, arrivare infine alla fedele espressione della volontà generale, e persistere nelle intraprese deliberazioni, queste sono le condizioni necessarie perchè possa sussistere una politica adunanza. Bisogna che eviti costantemente tre grandi inconvenienti, che l'assediano in tutto il corso del viver suo: la precipitazione, la frode e la violenza. Due grandi nemici stanno sempre alle sue porte: l'oligarchia e il dominio di un piccol numero sulla maggioranza della Assemblea e l'anarchia, nella quale gli individui gelosi della loro personale indipendenza si oppongono alla formazione di un voto generale. Circondata da questi pericoli, quali mezzi per difendersi ha l'Assemblea? Ella non ne ha altri che l'interno suo sistema, il quale non può salvarla altrimenti, che imponendo abitualmente all'intiero Corpo la necessità della moderazione, della riflessione e della perseveranza.

Se gli antichi Stati Generali della Francia furono così deboli ed impotenti, ciò devesi attribuire al non aver essi mai saputo sottomettersi ad una buona disciplina, a una buona forma di deliberazione, e perciò non riuscirono mai a formolare la vera volontà generale. Ad ogni nuova seduta gli ordini differenti, di che gli Stati componevansi, dovevano sempre ripetere le loro opposte pretese. Colle migliori intenzioni del mondo, l'interno disordine avrebbe loro impedito di agire: era piuttosto una folla incomposta, che un Corpo politico; ed il carattere loro poteva esprimersi con due parole: ardore impetuoso pel presente; cieca imprevidenza per l'avvenire. Senza una buona disciplina il patriottismo ha così

Digitized by Google

poca probabilità di successo in una numerosa adunanza, quanta ne avrebbe il valore su un campo di battaglia. Il coraggio basta per procurarsi qualche momentaneo vantaggio, ma ci vogliono ben altre qualità per condurre a termine le stabili conquiste.

Il Parlamento inglese meno potente ne' suoi principii che gli Stati Generali, ma più regolare nella sua istituzione, seppe mantenersi saldo fra le procelle e sotto il dominio dei più dispotici regnanti. Questo sistema non fu già trovato nei boschi, come dice Montesquieu, nè fu improvvisato tutto d'un fiato. È stato il frutto della esperienza; si è perfezionato in tutti i tentativi che si sono fatti per distruggerlo.

Fra tanti scrittori che trattarono della Costituzione britannica coll'evidente scopo di portarla a cielo, è cosa sorprendente che nessuno abbia fatto segno degli elogi suoi una delle parti meno conosciute, eppure più pregevoli del suo meccanismo: l'interna disciplina del Parlamento, le regole alle quali si assoggettò nell'esercizio dei suoi poteri; e tuttavia è innegabile che queste regole ebbero grandissimo influsso sulla conservazione e sullo sviluppo delle libertà nazionali. L'albero intiero, col suo magnifico sviluppo, attirò gli sguardi di tutti; ma l'attenzione non curò la prima cultura che ricevette nel parco che servì a protegger la sua debolezza, finchè non avesse gettate così profonde radici da poter resistere alle tempeste.

Questo sistema di interna polizia non è racchiuso in un codice scritto, ma è una semplice abitudine che si formò coll'uso, fu conservata dalla tradizione e da quasi un secolo non soffrì alcun notevole cangiamento.

L'opera del signor Bentham è in gran parte informata su questo modello. Egli osservò ciò che praticavasi nel Parlamento inglese e ne dedusse una intiera teoria. Non è dunque questo suo un lavoro, in cui abbia avuta gran parte l'invenzione; ma quanto meno havvi di inventato, tanto più vi ha di certo e sicuro. Questa è una risposta eccellente a coloro che accusarono l'autore di troppa tendenza alle innovazioni. Trovato una volta un sistema provato, che pienamente rispondeva allo scopo prefisso, egli ne fece base degli studi suoi con altrettanto piacere, ma con maggiore franchezza che s'egli stesso ne fosse stato l'inventore.

Gli è vero però che in certi casi si allontanò dal metodo inglese; questo metodo non gli parve in ogni sua parte un modello di perfezione a proporsi principalmente ad una adunanza ancora giovane. Per trapiantare felicemente un intiero sistema, converrebbe poter trapiantare con esso molti accessori e sopratutto alcune abitudini che servono a correggerne le imperfezioni. Vi sono per esempio alcuni usi che non dànno luogo in Inghilterra a sensibili inconvenienti, perchè vi si organizzò una pratica che insegna il modo di evitarli, e che li riduce pressochè a niente. Trasportate questi usi in seno ad un'altra adunanza, che non abbia la medesima Costi-

Digitized by Google

tuzione o che sia ancora nei primordi, e voi avrete tutti i danni dell'inconveniente senza conoscere i mezzi d'ovviarvi.

Quante difficoltà non sono giornalmente evitate nel Parlamento inglese dalla riunione di tutti i membri sotto le bandiere di due distinti partiti! Questa divisione in partiti di una adunanza è pure cosa per sè soggetta a gravi inconvenienti: ma è tuttavia incontestabile che facilita di molto il buon andamento degli affari e previene una moltitudine di proposizioni discordi. I capi dei due partiti diventano sorveglianti attivissimi, che vicendevolmente si osservano, che dànno alle misure un carattere di perseveranza e combinano i metodi di riuscire. Egli è per questo che l'abituale assenza dalle Camere dei cinque sesti della adunanza cessa d'essere un grave danno. I capi sono sempre in sentinella; gli altri attendono ai loro affari o ai divertimenti.

Ma in una adunanza che non avesse queste bandiere di opposti partiti, molto sarebbe a temere che le operazioni non avessero la necessaria concatenazione e regolarità; ora nuocerebbe l'attività di molti per la confusione che recherebbe nei lavori; ora la mancanza del voluto accordo farebbe abortire le misure più savie e darebbe luogo a funesti colpi di mano. Bisogna dunque che il regolamento fatto per una adunanza ancora giovane preveda molte difficoltà, che più non si presenterebbero in una vecchia Assemblea.

Nulla sarebbe più ingiusto, che di sperar subito dalla adozione dei regolamenti inglesi tutti i salutari effetti che là ne derivano. In politica l'imitazione non produce sempre la somiglianza: e la esterna forma di due Governi presenta agli occhi una macchina che par la stessa, mentre nel fondo manca il principio di vita.

Coloro che traggono argomento dalla prosperità dell'Inghilterra per proporne le istituzioni ad universale modello, ragionano molto male. Essi suppongono ch'essa non avrebbe potuto salire a pari grado di prosperità sotto un regime per diversi modi differente; ma questa loro supposizione non ha prova che la sostenga. Onde dedurne una legittima conseguenza, converrebbe dimostrare che fra l'uno e l'altro punto del reggimento e la pubblica prosperità esista un vincolo stretto e necessario. Se tale condizione non havvi, questo stile ammiratorio, comune e tanto facile, non è che una frivola, anzi nocevole declamazione. Questo tuono d'entusiasmo e queste lodi assolute non dànno origine che a cattivi ragionamenti e non conducono che ad improvvide imitazioni.

Devo anche aggiungere a questo, che nei pochi casi, in cui la pratica degl'Inglesi è stata disapprovata, non si può ancora conchiudere che agli Inglesi convenga di cambiarla. Quando le cose presero una volta un certo andamento, per regola generale, sarà sempre più conveniente seguitare per

Digitized by Google

la stessa via, che non cambiarla per adottare usi, che sarebbero anche stati preferibili sul principio. Ma quando tutti i sistemi sono egualmente nuovi, sarebbe assurdo non scegliere il migliore.

Dopo queste generali osservazioni, mi resta di render conto dell'epoca e della occasione per cui quest'opera fu scritta, dello stato dei manoscritti, sui quali eseguii questo mio lavoro, e del modo con cui l'ho eseguito.

Il primo disegno di questo trattato fu suggerito dai processi verbali delle *Assemblee provinciali*. Le numerose questioni che si elevarono sul loro modo di regolarsi, gli imbarazzi che incontrarono le loro deliberazioni condussero il signor Bentham a meditare sui principii di quest'arte. Egli aveva cominciato il suo lavoro all'epoca della seconda convocazione dei *notabili;* sperava di poterlo condurre a termine prima dell'apertura degli *Stati Generali*, e proponevasi di farne loro l'offerta. « Io rigetterei con orrore l'imputazione di patriottismo — diceva egli nel suo progetto di dedica — se per amare il proprio paese si dovesse esser nemico del genere umano. Gli interessi permanenti di tutti i popoli sono gli stessi. Io so che farò del bene al mio paese, se potrò contribuire a dare alla Francia una Costituzione più libera e meglio ordinata ».

Gli Stati Generali erano già riuniti e l'opera di Bentham era ancora ben lontana dal termine. Ma quand'anche fosse già stata compita, io non so quale influenza avrebbe potuto ottenere contro lo spirito di Corpo, e la gelosia nazionale. Una circostanza, della quale fui testimonio, mi fa credere che questa influenza sarebbe stata ben poca cosa. L'Assemblea nazionale avendo per esperienza riconosciuta l'impossibilità di andare innanzi colle forme antiche e la necessità di formarsi un nuovo regolamento, incaricò un Comitato di redigere in fretta la legge che doveva regolare gli atti dei legistatori stessi. Il conte di Mirabeau presentò a questo Comitato una memoria che gli era stata mandata da Londra. Era una semplice esposizione di fatti, una semplice spiegazione delle forme seguite dal Parlamento britannico sulla maniera di proporre le mozioni, di emendarle, di deliberare, di raccogliere i voti, creare Comitati, ecc. Questa memoria fu ricevuta dalla presidenza; ma uno dei membri, credendo che l'onor nazionale fosse leso da questa lezione venuta dall'estero, rispose al signor Mirabeau « noi non vogliamo niente dagli Inglesi, noi non dobbiamo imitare nessuno ».

L'Assemblea nazionale non ebbe mai che una informe e irregolare disciplina. Il suo regolamento era difettoso sotto mille aspetti. Tutti i suoi Comitati lavoravano separatamente intorno ad oggetti, che avrebbero richiesto il più completo accordo. Essa non seppe difendersi dalle sorprese e dalla precipitazione. Pareva anzi, che in questa guerra tumultuosa delle proposizioni si mettesse un certo punto d'onore a procurarsi il vanto di vittoriosi assalti e di notturni colpi di mano. La fatal notte del 4 agosto ne è prova.

Digitized by Google

In una parola, ogni cosa si decideva secondo una tattica ben diversa da quella, di cui il signor Bentham aveva scritte le norme. La prepotente influenza delle tribune e della piazza fu a bella posta conservata, per far piegare la maggioranza dell'Assemblea al volere di una fazione.

Uno dei più conosciuti giornali di quell'epoca, il « Courrier de Provence » attribuito a Mirabeau, quantunque egli non vi avesse parte alcuna, fu il solo, il quale imprese di combattere gli errori del regolamento dell'Assemblea, di fargliene avvertire i difetti, e gli inconvenienti che tuttodì ne risultavano per la immaturità delle decisioni, l'incoerenza dei decreti, il cattivo ordine delle misure, la celerità nel distruggere prima che si fosse avvisato ai mezzi di ricostruire. Queste osservazioni dedotte dai fatti nel momento istesso, in cui questi avevano luogo, e spesso replicate riuscirono inutili.

L'opera del signor Bentham, che egli non ebbe il coraggio di finire quando vide perduta l'occasione di farne una immediata applicazione, non prestavasi ad una semplice traduzione. Non solo sarebbe stata incompleta, ma inoltre sembrerebbe in varie sue parti antiquata. Era fatta per le circostanze; ed il fine propostosi dall'autore lo spingeva ad entrar troppo sovente in discussioni critiche sui vizi delle antiche forme adottate in Francia. Queste polemiche utili allora, sarebbero oggi prive di utilità e di interesse.

Il metodo che egli aveva prescelto, quantunque fosse istruttivo, non era certamente il più atto ad allettare i lettori. Questo metodo consisteva nel presentare un regolamento completo per articoli sotto forma di legge, accompagnando ogni regola cogli argomenti che la giustificavano. L'aver sempre innanzi agli occhi il testo della legge che si vuole spiegare, sottomise lo scrittore al genere più didattico severo, senza permettergli la più leggera distrazione.

L'autore si è assoggettato ad un altro incomodo, poichè è uomo che non ne paventava alcuno, quando egli credeva di poter contribuire alla istruzione ed alla chiarezza. In questo lungo commentario, egli procede per dimande e per risposte: metodo eccellente per ben definire qual sia la questione che si vuol risolvere e per far ben giudicare dal lettore istesso, se la soluzione sia soddisfacente. Ma questa forma catechistica, oltre la sua lunghezza, ha anche l'inconveniente di spezzare il soggetto in minime particelle e di spegnere l'interesse colla mancanza di concatenazione.

Dopo molti esperimenti inutili, l'aridità dei quali mi ripugnava, presi la risoluzione di abbandonare queste dimande e risposte e di sostituirvi il processo continuo di un discorso. Accompagnando ogni regola cogli argomenti che la giustificano, io non mi curai di numerarli progressivamente; quando queste distinzioni non hanno grande importanza, finiscono coll'opprimere la memoria, che non sa tutti addossarseli; inoltre parmi che in ogni

Digitized by Google

punto di quistione non siavi che un solo argomento essenziale, il quale colpisca e che moltiplicando le considerazioni accessorie si corra rischio di diminuirne la forza.

Accompagnare ogni regola colle ragioni che la giustificano, è lo stesso che diminuire l'impero del caso. Tutto quel che si fa di buono senza poter dire *perchè* sia buono, è dovuto al caso. Non vi ha che la conosciuta ragion di un modo d'agire che possa sottrarlo al capriccio del dubbio avvenire, fissarlo e farlo entrare nel dominio dell'intelletto umano sotto la salvaguardia dell'utilità.

Bisogna confessare, che soventi volte si è chiamati a scegliere fra due modi di agire senza trovare alcuna ragione abbastanza forte di preferire l'uno all'altro: ma in legislazione vi sono mille punti sui quali conviene prendere un partito per pura necessità. In questi casi, nei quali bisogna contentarsi di una ragione di lieve momento, conviene ancora che questa sia ricavata da un principio buono, cioè dall'evitare qualche inconveniente. Si avesse anche solo un centesimo da offrire, bisogna che questo sia di buona lega.

Avrei ben desiderato anch'io, a proposito di ogni regola, di poter riferire le diverse usanze dei popoli che ebbero Corpi deliberanti; avrei voluto trasportare il lettore ad Atene, a Roma, a Venezia e nelle altre repubbliche d'Italia. Ma le cognizioni che noi abbiamo delle loro forme interne, sono assai difettose. Gli storici trascurarono questi dettagli, sia ch'essi non li credessero necessari pei contemporanei che n'erano bene istrutti, sia piuttosto perchè non ne sospettassero neppure l'alta importanza.

Coloro che guidavano gli affari pubblici non ignoravano l'influenza di queste forme, nè il partito che se ne poteva trarre per la dominazione. Il Senato di Roma se ne serviva con arte mirabile per conservare ed ampliare il proprio potere. Ma tutto quello che si potè raccogliere delle sue pratiche, è ben lungi dal poter comporre un completo sistema; e nel mondo legislativo della romana repubblica hannovi oscurità, che le più erudite ricerche non giunsero a dissipare.

L'eloquente e profondo autore della *Storia dell'anarchia in Polonia*, il signor Rulhière, non deve esser compreso nel rimprovero, che qui facciamo agli storici in generale. Studiando le disgrazie di questa repubblica singolare, alla quale non mancarono nè grandi virtù, nè grandi caratteri, nè abili patriotti, che avevano prevista la rovina dello Stato e concepiti i mezzi di scongiurarla, questo saggio storico fu condotto a riconoscere che il principio di tutti i mali risiedeva nelle forme istesse della deliberazione, in quelle forme viziose, che impedivano la creazione di un voto comune, e che, trasportate in qualunque libero Stato, vi avrebbero ben presto naturalizzata l'anarchia.

Digitized by Google

Digitized by Google

GEREMIA BENTHAM

TATTICA PARLAMENTARE

CAPITOLO I.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Argomento dell'opera. — La parola *tattica* presa dal greco e resa fra noi famigliare dalla applicazione che se ne fece ad un ramo nell'arte militare, significa in generale l'*arte di mettere in ordine*. Può dunque servire ad indicare tanto l'arte di ben condurre le operazioni di un Corpo politico, quanto quella di dirigere le evoluzioni di un esercito.

L'*ordine* suppone uno *scopo*. La tattica dei Corpi politici sarà dunque la scienza che insegna il modo di condurli verso lo scopo dalla istituzione loro prefisso, mediante l'ordine tenuto nei loro procedimenti.

In questo ramo di governo, come in molti altri lo scopo è per così dire *negativo*. Si tratta di evitare degli inconvenienti, di prevenire le difficoltà che devono risultare dalla grande quantità di uomini chiamati a deliberare in comune. L'arte del legislatore si restringe a tener lungi tutto quello che potrebbe nuocere allo sviluppo della loro libertà, della loro intelligenza.

Il bene o il male che può fare un' adunanza dipende da due cause generali: la più grande e più evidente è la sua *composizione;* l'altra è il suo *modo d'agire*. Di queste due cause, la seconda è la sola che appartenga all'oggetto di questo libro. La *composizione* dell'adunanza, il numero e la qualità dei suoi membri, il modo della elezione di questi, le relazioni loro col popolo o col Governo, son tutte cose che dipendono dalla costituzione politica di uno Stato.

Su questo grave argomento io mi contenterò di dire che la composizione di una adunanza legislativa sarà tanto migliore, quanto più avrà punti di contatto colla nazione, cioè quanto maggiore somiglianza di interessi ella avrà col paese intero (1).

(1) Quattro sono le condizioni che si richiedono perchè un'adunanza che deve rappresentare la nazione ispiri confidenza alla nazione stessa; 1° elezione diretta;

Digitized by Google

In un trattato di tattica si deve considerare il Corpo politico già formato e costituito, ed occuparsi soltanto dei modi con cui deve dirigere le sue operazioni.

Ma vi sono delle questioni, le quali può esser dubbio, se appartengano alla tattica o alla parte costitutiva; per esempio, se tutti i membri debbano

2° amovibilità; 3° certe condizioni per essere elettore o eleggibile; 4° numero proporzionato alla popolazione del paese. Su questi punti si moltiplicano le quistioni particolari d'ordine inferiore.

L'elezione deve essere *diretta*. Se passa per molti gradi, il popolo, che è chiamato ad eleggere degli elettori, non può considerar come creatura sua i deputati; non è legato a loro nè dall'affezione della scelta, nè dal sentimento della sua potenza. Gli eletti non sono legati al popolo, nè da riconoscenza, nè per responsabilità. Non havvi ravvicinamento fra le classi superiori e le inferiori ed il legame politico rimane imperfetto.

L'*amovibilità* è assolutamente necessaria. Che cosa è infatti una elezione? È una dichiarazione solenne che l'uomo prescelto gode attualmente della confidenza dei suoi committenti. Ma questa dichiarazione non ha mica una miracolosa virtù, che garantisca il carattere e le future azioni di quest'uomo. Sarebbe assurdo far pronunziare ad un intiero popolo questa stupida sentenza. — Noi dichiariamo che questi cinquecento individui che godono dell'attuale nostra confidenza, ne godranno pure, qualunque cosa essi siano per fare, per tutto il resto della loro vita.

Le *condizioni* che debbansi esigere sono più difficili a stabilirsi. Le condizioni pecuniarie della eleggibilità pare inchiudano una generale diffidenza contro gli individui che non hanno un possesso, una proprietà qualunque che serva in certo modo di pegno; essi sarebbero considerati come meno interessati al mantenimento dell'ordine pubblico, o come meno inaccessibili alla corruzione. Le condizioni richieste per essere elettore, rendono ad escludere dal potere politico coloro che son giudicati incapaci di servirsene con probità e con intelligenza. Sono una precauzione contro la venalità, l'ignoranza e l'intrigo.

Il *numero* è una considerazione d'ordine superiore. Le funzioni legislative richiedono qualità e virtù che non sono troppo comuni; e non ci sarebbe probabilità di trovarle se non in una grande riunione d'individui.

La legislazione ha bisogno di una verità di cognizioni locali, che non possono ottenersi che in un corpo numeroso di deputati inviati da tutte le parti dello Stato. Bisogna che tutti gli interessi possano essere conosciuti e discussi.

La legislazione non può essere assoggettata ad una diretta responsabilità; ed una piccola *Giunta* legislativa potrebbe avere interessi particolari e far leggi contrarie all'interesse generale.

Sarebbe facile al potere legislativo di assoggettare la maggioranza alla sua influenza: ma il *numero* è uno specifico contro questo pericolo. Un Corpo numeroso di legislatori amovibili partecipa troppo all'interesse del paese per potersene a lungo allontanare. Le leggi oppressive ricadrebbero sui legislatori istessi; e persino le rivalità che sorgono in una grande adunanza diventano la salvaguardia del popolo.

Infine, se il numero dei deputati fosse troppo ristretto, la grandezza dei distretti elettorali renderebbe onerose le elezioni; riducendo pressochè a zero il valore di un voto, diminuirebbe proporzionalmente l'autorità degli elettori sui loro deputati, nello stesso mentre, che aumentando il relativo valore della deputazione esporrebbe le elezioni all'impeto più violento degli intrighi e delle contestazioni.

Tre altre condizioni sono necessarie per costituire un Governo rappresentativo, la pubblicità delle sedute, la libertà della stampa, ed il diritto di petizione (S. D.).

Digitized by Google

godere degli stessi dritti, o se questi diritti esser debbano fra loro divisi in modo che altri abbia quello di proporre le misure, altri quello di pronunziare sulle fatte proposizioni; gli uni quello di deliberare senza votare, gli altri di votare senza prender parte alle deliberazioni: se le deliberazioni loro debbano esser pubbliche; se debba loro permettersi di assentarsi; se i diritti di un individuo siano trasmessibili ad un altro; se l'Assemblea debba sempre rimaner una o sia obbligata o autorizzata a suddividersi.

Io ho comprese queste quistioni nell'argomento di quest'opera, perchè mi parve che il loro esame fosse intimamente collegato con quello delle migliori regole da seguirsi in una deliberazione; e non sarebbe possibile trattar bene queste ultime, senza riferirsi a quelle e viceversa.

Dei Corpi politici. — L'espressione figurata *Corpo politico* diede origine a molte strane e false idee. Un'analogia fondata solo su di una metafora servì di base a pretesi argomenti; e la poesia invase il dominio della ragione.

Un'adunanza od una riunione di individui, perciò solo che essi si trovano riuniti per fare atti in comune, formano ciò che sotto un certo aspetto può dirsi un *Corpo*.

Ma un Corpo non suppone necessariamente l'*adunanza*, potendo molti individui dichiarare di concorrere in uno stesso atto senza bisogno di adunarsi; per esempio, firmando lo stesso scritto. Nulla è più comune in Inghilterra delle *petizioni* indirizzate al Parlamento da centinaia e migliaia di individui, che le firmano separatamente, senza adunarsi ad Assemblea di sorta.

Alcuni Corpi hanno una esistenza permanente e duratura; altri solo una vita effimera ed occasionale, come il *jury* inglese.

Alcuni Corpi sono illimitati nel numero dei membri; altri sono circoscritti entro un fisso numero.

Sonvi Corpi privilegiati, e Corpi non privilegiati. Dicesi privilegiato un Corpo, i cui membri, mentre agiscono a norma di un certo regolamento, godono diritti, i quali non appartengono agli altri cittadini.

Si intende generalmente per *Corpo politico* un Corpo privilegiato che gode a tal titolo di una esistenza più o meno permanente, e spesso perpetua, e che è circoscritto nel numero.

Vi sono Corpi semplici e Corpi composti. Il Parlamento inglese è un Corpo composto, che è formato da due distinte Assemblee, e dal Capo supremo dello Stato.

È facile il comprendere come dal seno di un gran Corpo già costituito possano temporaneamente staccarsi Corpi meno numerosi; questi si chiamano *Comitati*.

La operazione di un Corpo politico nasce dal *concorso di molti membri in uno stesso atto*. Da questo si deduce che l'atto di un'adunanza non può

Digitized by Google

essere che un atto *enunciativo*, un atto con cui viene enunciata una *opinione* o una *volontà*.

Ogni atto di un'adunanza cominciò necessariamente dall'atto di un solo individuo; ma ogni atto enunciativo, interprete d'una opinione o d'una volontà iniziata da un individuo, può finire per essere l'atto di un Corpo: — *Ecco*, dice Tizio, *come io la penso* — Sempronio può rispondere — *e così penso precisamente anch'io*. È dunque la possibilità di concorrere nello stesso individuale che costituisce il principio di unità di un Corpo (1).

Dei Corpi permanenti. — Un Corpo politico permanente è una riunione di individui destinati a produrre una serie di atti relativi alla sua istituzione. Questi atti saranno propri di tutti i membri, se essi sono approvati alla unanimità; ma siccome è impossibile che una perfetta e costante identità di sentimenti regni in una grande riunione di individui, si convenne di dare la stessa forza agli atti di una maggioranza, che a quelli dell'unanime intiero numero dei membri.

La impossibilità di un concorso universale e costante di un'Assemblea negli stessi sentimenti è dimostrata dalla esperienza di tutti i tempi e di tutti i luoghi. Un Governo, in cui il corpo legislativo fosse soggetto a questa legge di unanimità sarebbe una stravaganza così grossa, che se non fosse l'esempio della Polonia, non si potrebbe credere ch'essa fosse mai entrata in capo ad alcun uomo; ma lo stesso esempio della Polonia contribuisce a provare che se una simile legge può esser fatta, essa non può essere osservata, oppure conduce alla più terribile anarchia.

Quando si vuole riferirsi alla decisione di un Corpo politico, quello che sopratutto desiderar si deve è di ottenere il voto unanime dei suoi membri; ma questa unanimità essendo presso che impossibile, ciò che si desidera in secondo luogo è il voto che più le si avvicini. Questo conduce a contentarsi della semplice maggioranza; perchè per lontana che sia dal vero voto universale, sarà sempre più vicina ad esso che non l'opinione contraria.

(1) Ed infatti non havvi che un atto intellettuale che possa essere identico in molti individui e costituire, come si disse, il principio di unità di Corpo. Un atto fisico non lo potrebbe: l'atto fisico proprio assolutamente dell'individuo che lo esercita non offre alcuna base a questa identità. Se il Senato Romano decide, che il console Opimio manderà a morte Tiberio Gracco, questo atto è letteralmente e senza alcuna figura l'atto di ciascuno dei senatori che vi contribuì col suo voto. Ma se Opimio, in conseguenza di questo decreto, uccide Gracco con un colpo di spada, questo colpo di spada non può esser l'atto che del solo Opimio. I giuristi vi diranno, che quest'atto non è meno proprio del Senato, che l'altro; *Qui facit per alium facit per se.* Io non esaminerò se questa figura mentale che tende a confondere una persona con un'altra abbia in sè qualche utilità; mi limito a far osservare, che se per abbreviare, o per esprimersi in modo più energico, quel colpo di spada è presentato come atto del Senato, ciò non può essere che in un senso figurato (G. B.).

Digitized by Google

Se il numero è eguale da ambe le parti, è segno che non vi ha atto generale: ogni voto distruggendo il voto contrario, e rimanendone distrutto non v'ha conclusione; le cose devono restare nello stato in cui sono, senza che occorra dare ad alcun membro voto preponderante.

Non ho parlato fin qui dei casi d'assenza, che di continuo cambiano l'identità della adunanza. Che cosa si dovrà dire di un voto che non si è dichiarato? Esso non appartiene nè all'uno nè all'altro partito; e non può essere contato nella composizione del voto generale.

Annullare il voto dell'adunanza per ragione degli assenti, sarebbe lo stesso che dare al voto degli assenti forza ed effetto eguale come se essi si fossero dichiarati pel partito della minoranza; il che non può supporsi che essi abbiano fatto. Nel calcolo dei suffragi, parlando matematicamente, il voto di un assente equivale a *uno meno uno*, cioè a zero; e sarebbe falso calcolo dargli il valore di *più uno* o di *meno uno*.

Ma è egli sempre necessario di ottenere una decisione? No, senza dubbio; vi sono molti casi, nei quali sarebbe troppo pericoloso permettere ad una piccola parte dell'adunanza di agire da sè. Sarà meglio allora non aver decisione di sorta, che averne una che non riunisca una certa proporzione dei suffragi dell'intiero Corpo. Bisognerà preventivamente fissare il numero di voti necessario per rendere legittimo un atto dell'Assemblea: io non tocco qui che di volo questa importante quistione, che sarà discussa in un altro capitolo.

Mi basta di aver fatto osservare che la formola ordinaria *questa è la decisione dell'Assemblea*, risponde a fatti molto diversi. Con un'Assemblea, la composizione numerica della quale va continuamente variando, la sola identità che realmente esista, è l'effetto legale delle sue decisioni.

Qui c'è troppa metafisica! dirà forse taluno; ma io rispondo che era necessaria, se si voleva spiegare la natura di un *Corpo politico* senza aver ricorso a parole figurate. Questa espressione *corpo* servì di pretesto a infinite allegorie, che divennero poi la base d'una infinità di puerili ragionamenti. L'immaginazione degli scrittori si stancò per trovare il modo di attribuire ai Corpi politici la proprietà dei vari corpi.

Ora trattasi di corpi meccanici, e si parla di leve, di molle, e di ruote, di urti e di attriti, di equilibrio o di preponderanza. Ora di corpi animati, e si prende a prestito il dizionario della fisiologia; si parla di sanità e di malattia, di vigore, d'imbecillità, di corruzione e dissoluzione, di sonno, morte, risorgimento. Io non so quante opere politiche annullate sarebbero, se via se ne togliesse questo gergo poetico, col quale molti pensano di creare delle idee, mentre non fanno che combinare delle frasi.

Gli è vero, che sia per abbreviare, sia per temperare l'aridità dell'argomento, è lecito di togliere a prestito qualche pennellata allo stile figura-

Digitized by Google

tivo; spesso anzi vi si è costretti, non potendosi le idee intellettuali altrimenti esprimere che con immagini sensibili; ma in questo caso devesi far uso di due precauzioni: l'una di non perdere mai di vista la semplice e rigorosa verità, cioè d'essere sempre in grado di poter chiaramente tradurre il linguaggio figurato nel semplice e reale: l'altra di non fondare mai una conclusione su di una espressione figurata, in quella parte in cui si allontana dalla proprietà, cioè non è più d'accordo col fatto reale.

Lo stile figurato, utilissimo per la lucidità del concetto quando accompagna il linguaggio semplice, è funesto quando ne tiene il luogo. Avvezza a ragionare sulle più false analogie e addensa attorno alla verità una nube, che gli intelletti dei più chiaroveggenti durano spesso gran fatica a penetrare.

CAPITOLO II.

DELLA PUBBLICITÀ

Prima di entrare nei particolari di ciascuna operazione dell'adunanza, metteremo qui, in capo del suo regolamento, la legge meglio atta ad assicurarle la pubblica fiducia, ed a farla sempre camminare verso il fine della istituzione sua.

Questa legge è quella della *pubblicità*. La discussione di questo soggetto sarà divisa in 6 parti: 1ª argomenti giustificativi; 2ª esame delle obbiezioni; 3ª punti sui quali deve estendersi la pubblicità; 4ª eccezioni; 5ª mezzi della pubblicità; 6ª osservazioni sul metodo inglese.

Argomenti a favore della pubblicità. — Il primo vantaggio della pubblicità è quello di *mantenere i membri dell'Assemblea fedeli al dover loro.*

Quanto maggiore è il numero delle tentazioni alle quali è esposto l'esercizio del potere politico, tanto maggiori motivi convien dare a coloro che ne sono incaricati per resistere a queste tentazioni. Ma non havvi motivo più universale e costante che la sorveglianza del pubblico. Il corpo del pubblico costituisce un tribunale, che vale meglio che non tutti i tribunali presi assieme. Si può finger d'esser superiore alle sue sentenze, di disprezzarle: si può presentarle come opinioni mutevoli e divergenti, che si distruggono le une colle altre; ma ognun sente che questo tribunale, benchè suscettibile d'errore, è un tribunale incorruttibile; che continuamente cerca d'istruirsi, che racchiude in sè tutta la sapienza e la giustizia di una nazione, che sempre decide della sorte degli uomini politici, e che le pene che infligge sono inevitabili. Coloro che si lagnano de' suoi giudizi, altro non fanno che appellarsi nuovamente a lui; e l'uomo virtuoso, resistendo

Digitized by Google

all'opinione del momento, levandosi disopra dal generale tumulto, conta e pesa in segreto i voti di coloro che a lui somigliano.

Se fosse possibile sottrarsi a questo tribunale, chi è che vorrebbe farlo? Non certo l'uomo dabbene e l'uom saggio, i quali sanno che a lungo andare nulla hanno a temere, tutto a sperare. I nemici della pubblicità si possono dividere in tre classi: il malfattore, che vorrebbe sfuggire allo sguardo del suo giudice; il despota che cerca di soffocare l'opinione pubblica, la cui voce gli fa paura; e l'uomo timido od indolente che per far velo all'incapacità sua si lagna dell' incapacità generale.

Si dirà forse che un'adunanza, principalmente se numerosa, forma un pubblico interno, che serve a se stesso di freno. Rispondo, che un'adunanza per numerosa ch'ella sia, nol sarà mai tanto da poter tenere in ciò le veci del vero pubblico. Sarà sempre divisa in due partiti, che non avranno l'uno in faccia all'altro le condizioni necessarie a compier bene le funzioni di giudice. L'imparzialità manca ai partiti, e qualunque sia la condotta di un individuo, egli sarà quasi sempre certo dell'approvazione degli uni e della contraddizione degli altri. La censura interna non basterà mai per assicurare la probità, senza il soccorso della esterna. Si temono poco i rimproveri degli amici; a quelli dei nemici si diventa pressochè insensibili. Lo spirito di partito ristretto entro una piccola cerchia, snatura del pari il biasimo e la lode.

Il secondo vantaggio della pubblicità è di *assicurarsi della fiducia del popolo, e del suo assenso alle misure legislative.*

Attorno al mistero erra sempre il sospetto: egli crede vedere un delitto, dove vede una affettazione di segretezza, e di rado s'inganna. Perchè nascondersi infatti, se non si teme d'esser visti? Quanto importa alla malvagità di circondarsi di tenebre, tanto deve cercar l'innocenza la piena luce del giorno, onde non esser presa in fallo per la sua nemica. Una verità così evidente si presenta da sè all' intelletto del popolo; e se il buon senso non bastasse a darle forza e farla mettere in vigore, supplirebbe la malignità. Il migliore progetto preparato nelle tenebre del secreto susciterà in date circostanze spavento maggiore del più cattivo ventilato sotto gli auspizi della pubblicità.

In una politica, invece, franca ed aperta, quale fiducia, quale sicurezza non pel popolo soltanto, ma per gli stessi amministratori! Toglietevi ogni possibilità di far nulla senza che la nazione lo sappia; provatele che non potete nè sorprenderla nè ingannarla; e avrete tolte ai malcontenti tutte le armi che avrebbero potuto appuntarvi contro. Il pubblico vi restituisce con usura la confidenza, che voi gli dimostrate; la calunnia perde la sua forza. Le sue vipere si pascon di veleno nelle cieche caverne: la luce del meriggio è per loro mortale.

Digitized by Google

Io non voglio già negare che con una politica secreta non siasi spesso ovviato a molti inconvenienti; ma non esito ad asserire che a lungo andare sono molti più quelli ch'ella prepara, che non quelli da cui ci salva; e che di due Governi, dei quali l'uno proceda pubblicamente, l'altro s'attenga alla segreta politica, il primo non abbia una forza, una franchezza ed una considerazione, che lo renderanno di lunga mano superiore a tutte le dissimulazioni dell'altro.

Considerate particolarmente quanto non debba favorire la causa del Governo presso la nazione la pubblicità delle deliberazioni sulle leggi, sulle misure, sulle imposte, sulla condotta degli uomini di Stato. Le obbiezioni furono confutate, smentiti i falsi rumori, la necessità dei sacrifizi che si impongono al popolo evidentemente dimostrata. L'opposizione, con tutti gli sforzi suoi, lungi dal nuocere alla autorità la serve essenzialmente: ed è in questo senso che si può ben dire *ciò che resiste, sostiene:* imperocchè l'amministrazione è molto più sicura della generale riuscita e dell'approvazione pubblica di una misura, dopo che i due partiti si sono misurati in una lotta che ebbe a testimonio l'intiera nazione.

Presso un popolo che da gran tempo avrà avute pubbliche Assemblee, il sentimento generale si sarà elevato ad un grado più alto; le sane idee saranno più comuni; ed i pregiudizi nocivi, combattuti in pubblico non da rétori vaniloquenti, ma da uomini di Stato, avranno minor forza. La folla istessa sarà più guardinga e meno allettabile dalla ciarlataneria dei demagoghi e dalle illusioni degli impostori. I grandi talenti saranno meglio apprezzati, e ridotte al loro giusto valore le frivolità dei belli spiriti. Una abitudine di discutere e di ragionare penetrerà tutte le classi della società. Le passioni, educate dalla pubblica lotta, impareranno ad aversi mutui riguardi; perderanno quella suscettività morbosa, suscettività che fa dei popoli meno liberi ed inesperti il trastullo e la vittima dei timori panici e dei falsi sospetti. In quelle stesse circostanze, in cui il malcontento si manifesterà con forza maggiore, questi segni generali d'inquietudine non saranno più i sintomi d'una rivoluzione. La nazione allora riposa sulla fiducia che ripone in persone cui la lunga abitudine le insegnò a conoscere; e la facoltà di legalmente opporsi ad ogni misura men popolare toglie sino l'idea di una illegittima resistenza. Anzi, quand'anche il voto pubblico fosse respinto dalla forza prepotente di un partito, è noto che la causa non è inappellabile; non si perde il coraggio per questo, perchè si sa che si può riguadagnare lentamente il terreno perduto; e così la pazienza perseverante diventa una delle virtù dei popoli liberi.

L'ordine istesso che regna nelle discussioni di una politica adunanza serve, per imitazione, a formar lo spirito della nazione. Quest'ordine si riproduce nei *clubs*, nei circoli, nelle adunanze di genere inferiore, nelle quali

Digitized by Google

il popolo ama trovare quella regolarità della quale prese un'idea nel suo grande modello. Quante volte in Londra, nella effervescenza di un tumultò, non si videro oratori noti al popolo ottenere la stessa attenzione che avrebbero avuta nel Parlamento? La folla far circolo intorno a loro, ascoltarli silenziosa e procedere con un grado di moderazione, che non può nemmeno essere concepito in quegli Stati dispotici, dove la plebe ora timida, ora arrogante, è dispregevole e per i suoi eccessi, e per la sua sottomissione! Eppure il regime della pubblicità tuttora imperfetto e recentemente tollerato, ma non ancor adottato dalla legge, non ebbe il tempo di produrre tutti i buoni effetti che se ne attendono. Furono quindi viste delle sommosse, che altra origine non ebbero, se non la troppa precipitazione, con cui si agì senza aver la precauzione di illuminare il popolo (1).

In terzo luogo, la pubblicità *mette i governanti in grado di conoscere l'opinione dei governati.* Quanto importa ai governati di conoscere la condotta dei governanti, altrettanto importa a questi di conoscere i veri desideri dei primi. Nulla è più facile nel regime della pubblicità. Si mette il pubblico in grado di farsi una opinione ragionata, ed il corso di questa opinione facilmente si fa conoscere. Ma sotto il contrario regime, che cosa si può saper con certezza? Il pubblico tira innanzi dritto per la sua strada, parlando e sentenziando su tutto; ma egli giudica senza avere i titoli della causa, spesso giudica su titoli falsi affatto. La sua opinione, non essendo fondata sulla cognizione dei fatti, è del tutto diversa da quello che sarebbe, quando avesse per base la verità. E non bisogna poi credere che il Governo possa dissipare quando meglio gli piaccia degli errori, che gli sarebbe stato così facil cosa prevenire; una tarda spiegazione non rimedia sempre ai danni di una prima impressione erronea. Il popolo da quel poco che a lui trasparì dell'affare, avrà concepite sinistre apprensioni: noi vogliamo concedere che esse siano mal fondate; ma ciò nulla importa; egli si agita e mormora, l'allarme si desta, e si prepara la resistenza. E basterà allora all'amministrazione dire una parola, far conoscere la verità per cambiare questa disposizione dello spirito pubblico? No, senza dubbio. La fiducia è l'opera del tempo e dell'esperienza. Le odiose imputazioni sussistono, gli schiarimenti strappati alla necessità sono tenuti come una confessione di debolezza. Così lo stesso bene diventa impossibile a compiersi, quando male si pose mano all'opera e si sono urtate di fronte le inclinazioni del popolo. La storia di Giuseppe II abbonda in esempi di errori di questo genere.

Quarto vantaggio della pubblicità è di *lasciar il mezzo agli elettori di agire con cognizione di causa.*

A che serve rinnovar le Assemblee se il popolo è sempre costretto a sce-

(1) Per esempio, i tumulti di Londra nel 1780 per l'affare dei cattolici.

Digitized by Google

gliere fra persone che egli non ebbe il campo di giudicare? Nascondendo al popolo la condotta dei suoi mandatari, si congiunge l'inconseguenza alla prevaricazione: è lo stesso come se si dicesse agli elettori « Voi nominerete, o rimanderete questo o quello dei deputati vostri senza sapere il perchè. È impossibile a voi di agire dietro alcun motivo; voi non avrete per guida nell'esercizio del più grande dei vostri diritti che il capriccio o il caso ».

Quinto vantaggio della pubblicità è di *lasciare all'Assemblea la facoltà di profittare delle cognizioni del pubblico.*

Un popolo troppo numeroso per agire da sè è costretto senza dubbio ad affidare i suoi poteri a deputati; ma questi deputati concentreranno forse nella loro Assemblea tutta l'intelligenza della nazione? È egli anzi possibile che questi deputati siano sotto ogni aspetto i più illuminati, i più capaci, i più savi della nazione? Che essi racchiudano in sè tutte le cognizioni generali e locali, che richiede l'incarico di fare le leggi? Questo prodigio delle elezioni è una chimera. In tempi di pace, l'opulenza ed una posizione distinta saranno sempre le circostanze meglio atte a conciliare i voti della maggioranza. Gli uomini che, per la loro professione, devono coltivare l'ingegno, hanno raramente i mezzi di entrare nella carriera politica. Locke, Newton Hume, Adamo Smith e molti altri uomini di genio non ebbero un seggio al Parlamento. Le più salutari idee sorsero spesso dal cervello di individui isolati. Il piano che rese celebre l'amministrazione di Pitt, la creazione del fondo di ammortizzazione, fu come è noto il frutto dei calcoli del dottor Price, che forse non avrebbe mai avuto campo di darsi a tali ricerche, se fosse stato distratto da politiche preoccupazioni. Il solo uomo che nel principio delle contese coi coloni dell'America avesse idee giuste, che ove fosse stato ascoltato avrebbe evitata alla nazione una guerra tremenda, era un prete, dalla condizione sua escluso dalla rappresentanza nazionale, il decano Tucker. Ma senza necessità di entrare in particolari, gli è facile di sentire quanto la pubblicità sia un mezzo sicuro di raccogliere i lumi di tutta la nazione, e quindi di far nascere gli utili divisamenti.

Si crederà forse che io mi allontani dal seriissimo mio argomento, se annovererò fra i vantaggi della pubblicità *il divertimento che ne risulta;* dico il vero *divertimento*, astrazion fatta dalla istruzione, la quale in realtà non potrebbe esserne disgiunta. Ma ragionerebbe malissimo colui che rigettasse come frivola questa considerazione. Quello che si dice *utile* è quello che promette un bene: ma il divertimento è già per sè un bene bell'e fatto: e questo particolar genere di piacere mi pare bastante a mettere la felicità della nazione che lo possiede di sopra dalla felicità di quelle che non ne hanno idea.

Le *Mémoires* sono una delle più dilettevoli parti della letteratura francese, e pochi libri sono più generalmente ricercati; ma le memorie sono

Digitized by Google

generalmente pubblicate molto tempo dopo gli avvenimenti e non possono correre per le mani di tutti. I giornali inglesi sono vere memorie pubblicate nel punto istesso in cui gli avvenimenti hanno luogo, nelle quali si trovano tutte le discussioni parlamentari, tutto quello che riguarda gli attori che rappresentano una parte sulla scena politica, tutti i fatti liberamente esposti, tutte le opinioni liberamente discusse.

Non so quale imperatore aveva proposto un premio per l'inventore di un nuovo piacere. Nessuno l'ha meritato meglio di colui che primo pose sotto gli occhi del pubblico le discussioni d'una Assemblea legislativa (1).

Obbiezioni contro la pubblicità. — Se la pubblicità sotto tanti riguardi favorisce i governanti e li garantisce dalle ingiustizie del pubblico, se procura loro la più dolce ricompensa dei loro lavori, perchè sono essi in generale tanto nemici di tale regime? La causa di questo fatto sarà ella nei vizi, nel desiderio di governare senza responsabilità, di sottrarre la loro condotta all'ispezione, di ingannare il pubblico, di soggiogarlo coll'ignoranza?

Questi motivi possono benissimo aver mossi molti di loro, ma sarebbe satira e non verità attribuirli a tutti. Possono esservi a questo riguardo errori di buona fede fondati su obbiezioni speciose. Tentiamo di ridurle al loro giusto valore.

Prima obbiezione. « Il pubblico è giudice incompetente delle operazioni di una politica adunanza a motivo dell'ignoranza e delle passioni che acciecano la maggior parte di coloro che lo compongono ».

Se io concedessi non esservi su cento individui un solo forse che sia capace di scientemente giudicare delle questioni, che si trattano in una politica adunanza, non credo che alcuno mi taccierebbe di voler diminuire la forza dell'obbiezione proposta: eppure anche concedendo questo per vero, non credo tale obbiezione abbia alcuna forza contro il sistema della pubblicità.

Questa obbiezione avrebbe qualche forza, se, togliendo i mezzi al tribunale popolare di ben giudicare in materia politica, si potesse togliere a lui insieme la volontà ed il capriccio di farlo; ma il pubblico giudica e giudicherà sempre. S'egli, per timore di mal giudicare, si astenesse dal portar giudizio, nonchè tacciarlo d'ignoranza, converrebbe lodarne la saviezza. Un popolo che sapesse così sospendere il suo giudizio, non sarebbe un popolo d'uomini volgari, sarebbe un popolo di filosofi.

Si dirà che la pubblicazione dei documenti aumenterà il numero dei cattivi giudici in una proporzione superiore d'assai a quella dei buoni.

Per rispondere a questo, bisogna distinguere il pubblico in tre classi:

(1) PALEY, *Philosophie morale*, L. VI, ch. VI.

Digitized by Google

la prima e più numerosa è composta di quelli che pochissimo si occupano dei pubblici affari e che non hanno il tempo di leggere nè di ragionarne; la seconda contiene coloro che formulano bene un giudizio, ma un giudizio per così dire mutuato sulla parola del primo che incontrano senza darsi la pena, nè avere la capacità di farsi una opinione propria; la terza finalmente, è composta di coloro che giudicano essi stessi secondo le informazioni più o meno esatte che loro venne dato di procurarsi.

A quale di queste tre classi potrebbe nuocere la pubblicità?

Non certo alla prima, perchè, come abbiam detto, la pubblicità per loro sarebbe nulla: non alla terza; essa giudicava senza la pubblicità; giudica dietro la pubblicità; ma mentre prima giudicava malissimo, appoggiandosi ad inesatte informazioni; giudicherà meglio quando possederà veritieri documenti.

Quanto alla seconda classe, i suoi giudizi, come abbiam detto, non sono propri, ma tolti a prestito da quelli della terza classe: quindi se questa classe sarà meglio istruita, la seconda giudicherà meglio e fornirà opinioni più sane a coloro che le ricevono dalla sua bocca. Rettificando le une, avrete rettificate le altre; purgando il fonte, avrete resi limpidi i canali.

Per vedere se la pubblicità possa nuocere o giovare, non bisogna considerare che la classe giudicante, poichè ella sola trascina seco il corso della opinione. Ora se questa classe giudica male, gli è perchè ignora i fatti, non possiede i dati necessari per formare un buon giudizio. Vedete qual è la logica degli amici del mistero! « Voi siete incapaci di giudicare perchè siete ignoranti; e noi vi lasceremo nell'ignoranza perchè siete incapaci di giudicare ».

Seconda obbiezione. « La pubblicità potrebbe attirar l'odio del pubblico contro un membro dell'Assemblea per azioni, che sarebbero degne di sorte migliore ».

Questa obbiezione rientra nel dominio della prima, poggiando sulla pretesa incapacità del popolo a distinguere gli amici dai nemici suoi.

Se un membro di un'Assemblea politica non avesse la fermezza necessaria per rendersi superiore ad una ingiustizia temporanea, mancherebbe della prima qualità che richiedesi nella condizione sua. È proprio dell'errore non avere che una esistenza effimera ed accidentale, che può cessare ad ogni istante, mentre all'incontro la verità è indistruttibile ed eterna. Non si tratta che di renderla evidente e tutto concorre a questo scopo sotto il regime della pubblicità. L'ingiustizia finisce coll'esser riconosciuta: l'odio allora si cambia in istima; e colui che a prezzo del credito momentaneo d'un giorno osò trarre questa cambiale pagabile nell'avvenire, ne è ricompensato con usura.

Sotto il rapporto della stima, la pubblicità è molto più utile ai membri

Digitized by Google

dell'adunanza che non possa nuocere loro; essa è la loro salvaguardia contro le imputazioni e le calunnie. Non permette che a loro si attribuiscano discorsi che non hanno pronunziati, che si dissimuli il bene che fecero, che la loro condotta sia presentata sotto perfidi colori. Se le loro intenzioni furono male interpretate, una pubblica spiegazione fa tacere le false imputazioni, rende impossibili gli attacchi clandestini.

Terza obbiezione. « Il desiderio della popolarità potrebbe suggerire a certi membri dell'Assemblea proposizioni pericolose: l'eloquenza coltivata pel pubblico, è una eloquenza piuttosto di seduzione che non di persuasione, quella di un tribuno della plebe piuttosto che quella di un legislatore ».

Anche questa obbiezione si riferisce e rientra nella prima, cioè l'incompetenza del popolo a giudicare dei suoi veri interessi, a distinguere i veri amici degli adulatori.

In uno Stato rappresentativo, dove il popolo non è chiamato a votare personalmente sulle pubbliche misure, questo pericolo non è affatto a temersi. I discorsi degli oratori che non gli pervengono se non col mezzo dei giornali, sono ben lontani dall'aver l'influenza che possedono le arringhe appassionate d'un sedizioso demagogo. Essi non giungono a lui che per un canale che serve a raffreddarli, e che li accompagna inoltre d'una serie di contraddittori argomenti, i quali, nel caso supposto, hanno per sè tutto il vantaggio che ha la verità sull'errore.

La pubblicità dei dibattimenti ha rovinati molti più demagoghi che non ne abbia creati. Un uomo che abbia in un alto grado acquistato il favore del popolo, non ha che da entrare nel recinto di un Parlamento per cessare d'esser terribile. Messo fra gente di talenti uguali se non superiori ai suoi, nulla egli può metter in campo, che tosto combattuto non sia; le sue esagerazioni sono ridotte alla giusta misura del vero; la sua presunzione è umiliata. Il desiderio di una effimera popolarità eccita il ridicolo e l'adulatore del popolo finisce col nauseare il popolo stesso.

Quarta obbiezione. « In uno Stato monarchico, la pubblicità delle adunanze, esponendone i membri alla collera del Capo supremo dello Stato, può nuocere alla libertà delle loro decisioni ».

Questa obbiezione, più speciosa delle altre, svanisce quando venga bene esaminata; anzi si cambia in un argomento a favore della pubblicità. Infatti se l'Assemblea corre qualche rischio per parte del capo dello Stato, non havvi salvaguardia per lei, se non nella protezione della pubblica opinione; la generale benevolenza del popolo è l'egida sua. La precauzione all'incontro di tener secrete le deliberazioni sarebbe più apparente che reale. I passi dell'Assemblea sarebbero sempre conosciuti esattamente da questo capo tiranno, mentre sarebbero ignorati da coloro che, ove ne avessero il mezzo, non cercherebbero altro che di proteggerli.

Digitized by Google

Se adunque una politica adunanza preferisse il regime del segreto, allegando la necessità di sottrarsi all'ispezione del Capo dello Stato, non bisogna lasciarsi ingannare, questo non sarebbe che un pretesto. Il vero motivo di questa condotta sarebbe piuttosto il desiderio di sottomettersi alla influenza sua senza troppo esporsi alla pubblica indegnazione, poichè escludendo il popolo, da quale ispezione si libererebbe, se non da quella del popolo istesso? Il Capo del regno, mancherà egli di agenti secreti e di spie? Non sarà egli sempre invisibile e presente nel seno dell'adunanza?

Si dirà forse contro il regime della pubblicità, che è un sistema di *diffidenza?* Certo che è un sistema di diffidenza, ed ogni buona istituzione politica non riposa ella su questa base sicura? E di chi avrassi a diffidare, se non di coloro, a cui voi date una grande autorità, congiunta a grandissime tentazioni di abusarne? Considerate la natura degli oggetti dei loro doveri: non si tratta già dei loro propri affari, ma degli affari degli altri; affari per loro comparativamente indifferenti, difficilissimi, complicati, che l'indolenza sola basterebbe a far trascurare, tanto laboriosa applicazione essi esigono! Considerate i loro personali interessi e voi li troverete spesso in contrasto con quelli che sono loro affidati; essi possedono tutti i mezzi di fare il proprio vantaggio a spese del pubblico, senza esporsi ad esser convinti di malversazione. Che altro si può dunque fare per vincere tutte queste pericolose tentazioni, se non creare un interesse di forza maggiore? E dove si troverà questo interesse e questa forza, se non nel rispetto della pubblica opinione, nel salutare timore dei suoi giudizi, nell'amor della gloria, insomma in tutto quello che risulta dalla pubblicità?

L'efficacia di questo gran mezzo si estende su tutto: sulla legislazione, sull'amministrazione, sulla giudicatura. Senza pubblicità non havvi bene costante; nè può radicarsi un male durevole sotto gli auspizi della pubblicità.

Oggetti ai quali deve estendersi la pubblicità. — La pubblicazione di quanto avviene nell'Assemblea deve estendersi ai punti seguenti:

1° Il tenore d'ogni proposizione;
2° Il tenore dei discorsi e degli argomenti pro e contro;
3° L'esito d'ogni proposizione;
4° Il numero dei voti dall'una parte e dall'altra;
5° I nomi dei votanti;
6° I documenti giustificativi che servirono di base alla decisione.

Non mi fermerò a dimostrare come la cognizione di tutti questi punti sia necessaria per mettere il tribunale del pubblico in grado di dare un ragionato giudizio. Ma può forse elevarsi una obbiezione contro la pubblicazione dei rispettivi numeri dei votanti. Si dirà che pubblicandoli, si corre rischio di indebolire l'autorità degli atti dell'adunanza o di incoraggiare

Digitized by Google

l'opposizione, quando fu piccola la maggioranza. Rispondiamo a questo, che convien distinguere l'opposizione legale dalla illegale; la prima non deve presumersi, la seconda non è un male.

La prima, dico io, non è a presumersi. L'esistenza istessa d'un Governo, regolato da un'Assemblea, è fondata sulla abituale tendenza ad acquietarsi al voto della pluralità. Non si spera mai una costante unanimità; si sa anzi che è impossibile; e quando un partito è vinto da una maggioranza molto debole, lungi dal cercare in questo fatto un motivo ad illegale resistenza, si consola e spera in una prossima rivincita.

Se, dietro questo, una opposizione legale si manifesta, non sarà un male: poichè il numero comparativo dei voti essendo il solo modo con cui possiamo misurare la più o men probabile giustezza di una decisione, ne segue che l'opposizione legale non può avere guida migliore per dirigersi che questa probabilità. Supponete due sentenze giudiziali, l'una delle quali sia stata resa colla minima, l'altra colla massima probabile maggioranza. Non sarà più naturale e plausibile appellarsi dalla prima che non dalla seconda?

Eppure, in materia giuridica, l'appello non è in generale tanto importante quanto nella legislazione. Le decisioni dei giudici non si applicano che a casi individuali, mentre le decisioni di un Corpo legislativo regolano gli interessi di tutta una nazione ed hanno conseguenze continue e replicate. Chi sperasse di ottenere una più facile acquiescenza celando al pubblico il vario numero dei suffragi, sarebbe affatto nell'errore. Il pubblico, costretto a fabbricar conghietture, ritorcerà contro voi l'arma del mistero; e sarà facilissimo ingannarlo per mezzo di false relazioni. Una piccola minorità saprà presentarsi a lui come avvicinantesi alla maggioranza e metterà in campo mille insidiosi argomenti per ingannare il pubblico sulle reali sue forze.

Il Congresso americano, durante la guerra della indipendenza, soleva dare come unanimi tutte le sue risoluzioni. I suoi nemici, in questa precauzione istessa, videro il bisogno di celare una abituale intestina discordia. Questa adunanza, per altra parte tanto saggia, amò meglio rimanere esposta a questo sospetto, che non pubblicare i voti di opposizione che incontravano le misure da essa adottate. Ma quantunque questa soperchieria abbia potuto riuscire in casi particolari, ciò non prova punto la generale sua utilità. Il Congresso, certissimo della confidenza dei suoi mandanti, trovava in essa uno stratagemma che eludeva i tentativi dei suoi nemici e li metteva fuor della traccia.

I nomi dei votanti devono essere pubblicati non solo per dare al pubblico la facoltà di conoscere i principii generali dei suoi deputati, e la loro assiduità alle sedute; ma anche per un altro motivo. La qualità dei voti ha

Digitized by Google

sulla opinione la stessa influenza che il numero loro. Pretendere che tutti abbiano lo stesso peso, è come pretendere che l'ignoranza abbia tanta influenza quanto la saviezza e che il merito non abbia stimolo nè ricompensa.

Eccezioni alla regola della pubblicità. — La pubblicità deve essere sospesa in tutti i casi, nei quali produrrebbe alcuno dei seguenti effetti:

1° Favorire i progetti d'un nemico;

2° Offendere senza necessità persone innocenti;

3° Punire i colpevoli troppo severamente.

Non si può fare sulla pubblicità una legge assoluta, perchè è impossibile prevedere tutte le circostanze nelle quali un'Assemblea potrebbe trovarsi. Le regole si fanno per uno stato di calma e di sicurezza. Non si può farne per uno stato di torbidi e di periglio. Il segreto è un mezzo di cospirazione; quindi non può convenire come generale sistema ad un Governo regolare.

Mezzi della pubblicità. — Ecco i mezzi di pubblicità, dei quali si può far uso in tutto od in parte, secondo la natura dell'adunanza e l'importanza degli affari che vi si trattano:

1° Pubblicazione autentica degli atti dell'Assemblea in modo completo, che racchiuda i sei punti accennati nel penultimo articolo;

2° Impiego de' tachigrafi pei discorsi, ed in caso di esame, per gli interrogatori;

3° Tolleranza d'altre pubblicazioni non autentiche sullo stesso soggetto;

4° Ammissione degli estranei alle sedute.

L'impiego dei tachigrafi è indispensabile quando si vuole avere l'intiero tenore di un discorso. Ma non si può ricorrere a questo metodo che nelle discussioni abbastanza importanti per giustificarne il dispendio. In Inghilterra, in ogni ordinario processo, le parti hanno la facoltà di servirsene. Nel solenne processo del signor Hastings, la Camera dei Comuni da una parte e l'accusato dal canto suo avevano i loro tachigrafi. Inoltre la Camera dei Lordi, nella sua qualità di giudice, aveva pure il suo (1).

Quanto alle pubblicazioni non autentiche, bisogna tollerarle sia per prevenire la negligenza o la mala fede dei relatori ufficiali, sia per allontanarne il sospetto. Un privilegio esclusivo sarebbe considerato come un certificato di falsità. D'altronde la pubblicazione autentica del processo verbale dell'adunanza non potrebbe farsi che con una lentezza, la quale non soddisferebbe l'impazienza del pubblico, senza contare il danno che potrebbero produrre i falsi rapporti nel frattempo, prima che la pubblicazione autentica venisse ad annullarli.

I giornali non ufficiali pienamente rispondono a questo scopo. Il loro

(1) Supplisce oggi generalmente e con assai minor dispendio la stenografia.

Digitized by Google

successo dipende dalla pubblica curiosità e dal talento, con cui sanno soddisfarla. In Inghilterra si è giunti a tal punto di celerità, che discussioni prolungatesi fino alle tre o quattr' ore del mattino, si trovano stampate in sedici colonne *in-folio* di minutissimi caratteri e distribuite al pubblico per mezzogiorno.

L'ammissione del pubblico alle sedute è un punto importantissimo; ma siccome questo argomento richiede spiegazioni che non sarebbero qui ben collocate, verrà trattato a parte.

La principale ragione che milita per l'ammessione del pubblico nelle adunanze, è che questa inspira molta fiducia nelle relazioni giornalistiche; anzi che ne è essenziale condizione. Se il pubblico fosse escluso, sarebbe sempre propenso a sospettare, che la verità sia alterata, o che almeno una parte ne venga soppressa, sicchè molte cose avvengano nella adunanza, che non conosce. Ma, lasciando anche questa garanzia da un lato, egli è utilissimo, per l'onore dei membri dell'adunanza, che essi possano essere sentiti da testimoni imparziali e giudicati da una porzione di pubblico, che giornalmente si rinnovelli. Questa presenza di persone estranee è per loro un possente stimolo di emulazione, è un freno salutare contro le diverse passioni, che possono insorgere nel calore della disputa (1).

(1) Questa dottrina della pubblicità sembrerà ben paradossale ai Governi svizzeri. I Consigli rappresentativi stabiliti in tutti i Cantoni, che non conservarono in tutta la sua pienezza il democratico reggimento, non solo non ammettono estranei alle loro sedute, ma nemmeno pubblicano i processi verbali delle loro deliberazioni. L'ammissione del pubblico a loro parrebbe una novità piena di pericoli; temerebbero che fomentasse una continua fermentazione nello spirito pubblico; temerebbero d'essere esposti alla pubblicazione di rapporti monchi, insidiosi, o calunniosi. « Sarebbe lo stesso, dicono, che aprire per gli oziosi uno spettacolo, che susciterebbe in loro una malefica attività e provocare una perdita di tempo per coloro che non sussistono che del loro lavoro. In una parola, la pubblicità sarebbe ben presto seguita da una rivoluzione ». Io non voglio dissimular gli inconvenienti della pubblicità; ma pur vedo con dispiacere i nostri Governi rinunziare ai vantaggi che ne risultano. Essi fanno delle leggi, le ragioni delle quali non sono note che a coloro i quali attesero alle discussioni dei Consigli. Il pubblico le ignora, e nulla potendo conoscere, rimane in uno stato di inferiorità che mette un'immensa e perigliosa distanza fra governanti e governati.

È vero che la *rappresentanza* è molto più estesa in proporzione della popolazione dei singoli Cantoni, che non nei grandi Stati, come la Francia e l'Inghilterra. Questa è una differenza reale e che di molto diminuisce gli effetti della mancanza di pubblicità. La classe media, essendo molto meglio rappresentata, ha molti maggiori motivi di fiducia nei suoi deputati, e molto meno a temere per parte di un Governo che non dispone dei mezzi necessari per corromperli. Bisogna poi anche confessare, che se la sala fosse aperta al pubblico e non si pubblicasse un giornale esatto dei dibattimenti, sarebbevi pericolo di moltiplicare le parziali ed infedeli relazioni.

Io credo tuttavia che in ogni Cantone si potrebbe ammettere nella sala del Consiglio un determinato numero di persone senza alcun inconveniente, anzi con grande vantaggio. Si potrebbe dar questo dritto di intervenire: 1° ai candidati ai

Digitized by Google

Stato delle cose in Inghilterra. — Per farsi una giusta idea dello stato dell'Inghilterra relativamente alla pubblicità, conviene aver riguardo a due argomenti ben diversi fra loro: i regolamenti e l'uso attuale.

Ecco che cosa dispongono i regolamenti:

1° Proibizione a tutti gli estranei, cioè a tutti quelli che non sono membri dell'Assemblea di entrare nelle sue sale *sotto pena d'immediato imprigionamento.* L'essere introdotti da un membro, non fa eccezione alla legge, nè dà esenzione dalla pena. Questa proibizione fatta nei burrascosi tempi della guerra civile, nel 1650 fu rinnovata sette volte in circostanze che non lasciavano luogo a questo, nè ad alcun altro pretesto: il 26 febbraio 1688; 21 novembre 1689; 2 aprile 1690; 31 ottobre 1705; 15 novembre 1705; 26 gennaio 1709; 16 marzo 1719.

2° Proibizione tanto agli estranei, quanto ai membri di nulla riferire di quanto vi si fece, di nulla pubblicare a tale riguardo senza il consenso dell'Assemblea. Questa legge, del principio della guerra civile, fu rinnovata per ben tredici volte, l'ultima delle quali nel 1738, in un decreto, nel

quali non mancò che un piccolo numero di voti per esser eletti deputati; 2° a quelli che sortirono per la legge dell'amovibilità dal Consiglio, e che potrebbero esservi richiamati alla prima elezione; 3° ai giovani studenti di dritto destinati alla magistratura; 4° ai pubblici impiegati, agli ecclesiastici, ai direttori d'opere pie, ecc.

Queste persone hanno una certa responsabilità, una affezione naturale al mantenimento della Costituzione, un interesse particolare a conoscere le ragioni che servirono di base alle leggi ed agli atti pubblici. La loro ammissione avrebbe il buon effetto d'associare all'andamento della cosa pubblica un numero più grande d'individui, di far cessare la gelosia ed il malcontento che potrebbe ispirar l'esclusione generale e d'aumentare così la generale fiducia.

Se questo mezzo non sembrasse ammissibile, ve ne sono altri che produrrebbero in parte lo stesso effetto; come sarebbe la stampa dei rapporti officiali, dei rendiconti, e sopratutto d'un processo verbale particolarizzato, come quello della Camera dei Pari in Francia.

La Dieta Elvetica fa stampare il suo *recez*, ossia il giornale delle sue operazioni: ma si limita a distribuirne un esemplare a ciascun Cantone. Non è egli un avanzo di antiche tradizioni aristocratiche questo sistema che fa dei pubblici affari il privato patrimonio dei governanti? La pubblicità del *recez*, farebbe segno di un grande interessamento la Dieta e le sue discussioni. Nulla sarebbe più atto ad estendere quel sentimento di nazionalità che è troppo debole nella Svizzera e troppo dominato dallo spirito cantonale. È ella colpa dei cittadini, se essi non riconoscono una istituzione che da loro si nasconde, che non li associa ai suoi pensieri, non parla mai con loro dei comuni interessi, e lascia loro ignorare fino il bene che loro comparte? Dopo il nuovo Patto federale non vi fu seduta della Dieta, che non siasi resa commendevole per savie misure di amministrazione generale e per una tendenza illuminata verso la comune utilità: ma per apprezzare questi servizi converrebbe conoscerli, e la nazione non conosce nè i suoi generali interessi, nè gli uomini politici che li amministrano. Da questa assoluta mancanza di pubblicità risulta che la politica estera è il solo pascolo della curiosità nazionale. E questo è egli un sistema giusto, legittimo, conforme alla natura dei nostri Governi, allo spirito del secolo, agli attuali bisogni degli uomini? (S. D.) — Infatti è stato del tutto abbandonato, incominciando dal 1848, ed ora ne restano appena le ultime traccie.

Digitized by Google

quale la passione sembra essere giunta al suo punto supremo; il tono dei despoti più feroci è moderato al confronto di quello usato da questa popolare adunanza.

3° Dopo l'anno 1722, si cominciò a pubblicare quel che dicevasi i *voti* della Camera dei Comuni. Era una specie di processo verbale secco, scarnato, che conteneva il processo delle formalità; le proposte ed i decreti; ed in caso di divisione, i voti *pro* e *contro*, senza alcuna notizia sulle discussioni.

Prima di quest'epoca tale pubblicazione era solo intermittente. Ora i *voti* raccolti e ripubblicati alla fine dell'anno con un corredo immenso di leggi e di atti privati formano quel che dicesi *i giornali della Camera:* i quali giornali sono distribuiti a tutti i membri, ma non si vendono al pubblico.

4° Quello che più preme al pubblico di conoscere sono i progetti di legge prima che il Parlamento sia venuto su di essi ad una deliberazione. Questi progetti, che si chiamano *bills*, non sono in regola generale pubblicati colla stampa; solo con uno speciale decreto può ordinarsene la pubblicazione per uso particolare dei membri dell'adunanza; cosicchè nessuno può prenderne cognizione, a meno che non possa ottenere alcuno di questi privilegiati esemplari.

Quantunque dovesse parer cosa strana che i delegati del popolo avessero a sottrarsi con tanto orgoglio agli sguardi dei loro committenti, tuttavia i veri principii della libertà erano ancora sì poco diffusi, che mai non sollevossi alcuna generale protesta contro una condotta che tendeva a francare i mandatari da ogni specie di responsabilità e togliere alla nazione ogni benchè menoma influenza.

Ma dacchè l'opinione pubblica più illuminata prese il sopravvento, e principalmente dai tempi di Giorgio III, questi impopolari regolamenti, benchè tuttora siano legalmente immutati, cessarono d'essere in vigore, ed un uso per molti riguardi contrario prevalse. Senza dubbio è increscevole, che quanto di meglio a questo riguardo si fa in Inghilterra, avvenga in forza d'una continua violazione delle leggi; ma giova osservare che le insensibili innovazioni conducono meglio al generale perfezionamento.

La Camera dei Comuni ammise per indulgenza una piccola porzione di pubblico: circa centocinquanta o duecento estranei possono trovar posto in una galleria distinta. Però questa indulgenza è precaria. Noi riconosciamo la necessità di escludere ogni estraneo testimonio nei casi dei quali abbiamo parlato; ma in Inghilterra una sola voce basta per richiamare l'esecuzione di un regolamento, che essendo tuttora in vigore è irresistibile.

Quanto alla sostanza delle discussioni ed ai nomi dei votanti, esistono pubblicazioni periodiche che ne rendono conto. Queste pubblicazioni sono

Digitized by Google

ancora un reato, ma reato felicissimo, al quale l'Inghilterra deve d'aver sfuggito un regime aristocratico sul gusto di quello di Venezia.

Queste pubblicazioni non avrebbero ottenuta tanta indulgenza, se fossero state più esatte. Se nelle gallerie si scopriva qualche profano colla matita in mano, una voce generale levavasi contro di lui ed egli era irremissibilmente cacciato. Oggi però l'indulgenza va più oltre e si tollerano persino gli stenografi impiegati dai giornali pubblici.

Nella Camera dei Lordi i regolamenti sono in sostanza gli stessi; ma il tono ne è più moderato. Gli estranei non sono ammessi (ordine 5 aprile 1707). Le discussioni non possono essere pubblicate (ordine 27 febbraio 1698): tuttavia l'attuale sistema d'indulgenza ebbe origine nella Camera dei Lordi.

Questa Camera ha una usanza che dà ad alcune opinioni una pubblicità che non ha esempi nell'altra. Voglio parlare delle *proteste*. Le proteste sono dichiarazioni motivate, fatte da uno o più membri, contro le misure adottate dalla Camera, le quali vengono inserite nei suoi registri. Queste proteste si stampano e circolano malgrado i regolamenti. Da questa pubblicazione ne nasce una stranezza, che darebbe a pensare, se il pensare entrasse nelle abitudini degli empirici. E questa stranezza è, che le sole ragioni autenticamente presentate al pubblico sono quelle che impugnano le leggi.

La Camera dei Lordi permettendo ad una porzione di pubblico di assistere alle sue sedute, si studiò però con ogni mezzo di rendere incomodo questo favore. Non vi sono sedie. La prima fila degli spettatori intercetta la vista e nuoce all'udito di quelli che stanno loro dietro. Alcuni membri più popolari proposero più volte di dare al pubblico un luogo più comodo, ma la maggioranza dei loro colleghi vi si oppose ognora, sia perchè credessero più rispettosa una incomoda positura, sia perchè assolutamente abborrissero da ogni novità (1).

(1) Nella Costituzione francese del 1814 fu stabilito che tutte le deliberazioni della Camera dei Pari fossero secrete (art. 32). Io non posso comprendere la ragione di questo secreto: se la pubblicità è pericolosa, lo sarà meno, a quel che pare, per una Camera che è meno esposta ai pericoli dell'ambizione di popolarità.

L'assenza del pubblico parmi anzi dover essere particolarmente nociva ai Pari, come stimolo o come freno, la pubblicità è loro più necessaria che non ai deputati. Come freno, perchè in forza della condizione loro sono sempre sospettati di avere interessi contrari a quelli del popolo: come stimolo poi perchè la inamovibilità dando loro un'assoluta indipendenza indebolisce in loro ogni motivo di emulazione.

Io suppongo che si sarà considerata la Camera dei Pari come una istituzione che è o dev'essere eminentemente monarchica, e serve come di riparo al trono contro le inconsiderate proposizioni dei deputati del popolo. Ma sotto questo punto di vista il secreto delle loro deliberazioni non racchiude un politico contrasenso? Voi lasciate discutere in pubblico coloro che supponete nemici delle regia auto-

Digitized by Google

CAPITOLO III.

DIVISIONE DEL CORPO LEGISLATIVO IN DUE CAMERE

È egli conveniente che si abbiano due Camere legislative, il concorso delle quali sia necessario per la validità di una legge?

Vi sono ragioni pel sì e pel no: passiamole a rassegna.

Inconvenienti delle due Camere. — La divisione del Corpo legislativo sembra soggetta a questi inconvenienti:

1° Spesso avrebbe per effetto di dare alla minoranza la forza di una maggioranza. Infatti la stessa unanimità di una delle due Assemblee potrebbe esser vinta dalla maggioranza anche di un solo voto nell'altra.

2° Questa divisione tende a favorire due diverse tendenze per la diversa condizione o qualità dei membri del Corpo così diviso. Ora si tratta di classi, per esempio di Pari o di Comuni, ed ecco che nasce una indebita preponderanza d'una classe su l'altra, che mette in opposizione gl'in-

rità, o almeno troppo favorevoli alla democrazia, e poi obbligate al segreto coloro che considerate come i difensori del Sovrano e del suo Governo. Non è questo in certo modo un lasciar presumere che la loro causa è troppo debole per poter sopportare gli sguardi della nazione, e che per salvar gli individui dalla disapprovazione generale conviene farli votare in secreto?

Nel caso in cui una proposizione della Camera dei deputati abbia ottenuto grande favore presso il popolo, non è egli a desiderarsi, che gli argomenti che la combattono siano conosciuti, che il Corpo che la respinge abbia il diritto di pubblicamente giustificare il suo rifiuto? Che egli non rimanga esposto all'ingiurioso sospetto di non agire che in vista dei suoi propri interessi; che insomma egli non trovisi in una posizione così svantaggiosa nella lotta ch'ei deve sostenere?

Poichè alla fin dei conti il Corpo che parla al pubblico, le cui discussioni sono pubblicate, ha tutti i mezzi da farsi un numeroso partito; mentre le deliberazioni segrete di un'adunanza non possono avere influenza se non sulla adunanza istessa. Egli parrebbe che questo segreto sì poco lusinghiero pei Pari sia loro stato inflitto collo scopo di levar loro nella influenza sull'opinione pubblica più di quanto fu ad essi concesso colla gerarchica supremazia.

La Camera dei Pari riconobbe talmente l'inferiorità della posizione relativa che le dà quest'obbligo del secreto nelle deliberazioni, che cercò ogni mezzo di liberarsene senza violare il testo della Costituzione.

Ella ordina infatti che i rapporti e la maggior parte dei discorsi siano stampati, e fa pubblicare officialmente nei giornali il processo verbale assai particolarizzato delle sue sedute. Siccome questo processo verbale non contiene i nomi dei diversi oratori, ella diede il permesso nelle stampe uffiziali di supplirvi con note che li contengano.

Infine la Camera ammise la pubblicità dei dibattimenti nei casi, in cui procede come *Corte giudiziaria;* e nei processi dell'anno scorso, sulla cospirazione di Agosto 1820, si vide quanta confidenza, quanta considerazione le conciliò questa pubblicità da lei spontaneamente adottata (S. D.).

Digitized by Google

teressi di un ordine particolare di cittadini con quelli della nazione; o si tratta di due adunanze senza distinzione o rivalità di membri scelti promiscuamente nei vari ceti, e con questa divisione si facilita la corruzione bastando al corruttore di assicurarsi della maggioranza in una Camera senza punto curarsi dell'altra.

3° Ognuna delle due Camere sarà priva di molte informazioni e cognizioni, che, ove fosse stata riunita all'altra, avrebbe acquistate: gli stessi argomenti non sono sviluppati con forza eguale in una come nell'altra; le ragioni che guadagnarono i voti in un'adunanza, non saranno spesso presentate all'altra. L'autore di una proposizione che ha fatto uno studio profondo della materia che la riguarda, non si troverà presente nell'adunanza dove la proposizione sua sarà combattuta, e la causa vi sarà giudicata senza che la parte principale e meglio informata sia stata sentita (1).

4° Questa divisione trae seco necessariamente una inutile lentezza. Due adunanze non potrebbero occuparsi ad un tempo delle stesse materie, principalmente quando si hanno da presentare documenti originali, o sentire dei testimoni; quindi doppia fatica, doppia perdita di tempo.

Queste due Camere non potrebbero sussistere a lungo senza che vi sorgessero opposte pretese. Vi sono quistioni di competenza che conducono a frequenti transazioni, spesso a conflitti. Le dispute sui poteri e sulle prerogative reciproche, oltre alla sconvenienza loro ed alla perdita di tempo, daranno sovente un pretesto per far sospendere l'azione di entrambe e paralizzarle. È quanto di continuo avvenne negli antichi Stati Generali di Francia. La Corte fomentava disunioni fra i vari ordini, si serviva dell'uno per combattere l'altro, e trovava sempre in questa discordia un pretesto plausibile per scioglierli entrambi.

5° Il risultato finale di questa divisione è d'operare una distribuzione di poteri che dà a una delle adunanze l'*iniziativa* e riduce l'altra ad un semplice diritto di *negativa:* eterna e feconda sorgente d'indebita opposizione, di contestazioni, d'inazione e di continui abusi.

Tutto poi tende a stabilire questa distinzione fra le due Camere. Due Assemblee indipendenti non possono coesistere a lungo, senza misurare le forze loro. D'altronde coloro che hanno il maneggio principale degli affari non possono agire senza formarsi un piano, senza assicurarsi dei mezzi, dei quali possono disporre per mandarlo ad esecuzione. Bisogna che essi scelgano una delle due Camere per cominciarvi le loro operazioni: se l'una pare avere maggiore influenza che l'altra, quella sarà da loro prescelta per portarvi tutte le proposte essenziali. Ciò finisce naturalmente col rompere

(1) Questo inconveniente non è sì grave quando le deliberazioni sono pubbliche e consecutive. Allora le ragioni che prevalsero in un'adunanza saranno conosciute dall'altra.

Digitized by Google

l'equilibrio; a poco a poco vi si stabilisce, se non in diritto, in fatto una distinzione di due potenze, delle quali l'una ha il privilegio della *iniziativa*, mentre l'altra è ridotta alla semplice *negativa*.

Ora, se si considera l'interesse personale, che è, in fin dei conti, il solo, su cui si debba ognora fare assegnamento, l'interesse del Corpo ridotto alla semplice negativa sarà quello di opporsi a tutto. Egli non mostra la sua forza che negando; quando approva, sembra un Corpo nullo ed inutile. Negando egli governa; accettando si lascia governare.

Privo di occasione di rendersi glorioso, questo Corpo negativo a poco a poco perderà l'abitudine e l'amore del lavoro: gli affari pubblici non saranno più per lui che una noiosa funzione da compiere e rimarrà nella inazione, riservandosi solo il diritto di opporsi a tutto, eccettuati i casi, in cui temerà di compromettersi colla pubblica opinione e di perdere ogni riputazione per una odiosa resistenza.

Vantaggi delle due Camere. — Ecco ora le ragioni che si possono allegare a favore della divisione (1).

1° *Maturità delle discussioni.* Questa divisione è un sicuro spediente per frenare la precipitazione e rendere impossibili i colpi di mano.

È vero che in un'unica Assemblea si possono stabilire dei regolamenti, che prescrivano ripetuti esami delle materie, proporzionatamente alla importanza loro, come si vede nella Camera inglese dei Comuni: tre letture e tre discussioni ad intervalli diversi: discussione del *bill* articolo per articolo nei Comitati, rapporto del Comitato, esame di questo rapporto, petizioni presentate da tutti coloro che hanno qualche interesse a far valere a favore o contro di esso, giorno stabilito per esaminare queste petizioni. Con queste ed altre simili generali precauzioni, anche nell'unica Camera si ovvia al pericolo dei colpi di sorpresa e si assicura la maturità delle deliberazioni.

Ma un'Assemblea unica, per quanto ottimi siano i suoi regolamenti, non li osserva se non finchè le pare e piace. L'esperienza provò che facilmente se ne allontana, e che l'urgenza delle circostanze le fornisce ognora un pretesto, ed un pretesto accetto al pubblico per fare tutto quello che piace al partito dominante, per secondare insomma la passione del momento. Se vi sono due Camere, le formalità saranno osservate, poichè la loro violazione per parte dell'una darebbe all'altra una ragion legittima di rimandare ogni proposizione che sapesse di novità sospetta.

D'altronde, le discussioni moltiplicate in un'unica Assemblea non presentano lo stesso grado di sicurezza, che quelle che hanno luogo presso

(1) L'autore non avendo qui compiuto il lavoro suo, il DUMONT ha tentato di supplirvi esponendo gli argomenti in favore di questa opinione.

Digitized by Google

Corpi differenti. La diversità delle viste degli interessi, delle abitudini e dei pregiudizi è assolutamente necessaria perchè le materie siano esaminate sotto tutti i loro rapporti. Gli uomini che deliberano insieme, contraggono a lungo andare dei legami, delle maniere di considerare le cose, uno spirito di corpo e delle tradizioni, che hanno il loro naturale specifico in un'altra Assemblea.

Si può dunque considerare questa seconda Assemblea come un tribunale d'appello, che riveda i giudizi della prima.

2° *Restrizione del potere di un'unica Assemblea.* Un'Assemblea di deputati eletti dal popolo ed amovibili dipende per questa condizione dai suoi committenti, il voto de' quali è costretta a consultare: ma finchè non si inventi un sistema di elezione e di amovibilità assolutamente libero, non è men vero che la responsabilità dei deputati è una semplice responsabilità d'opinione, la quale non costituisce una garanzia sufficiente contro l'abuso di poteri che essi potrebbero esercitare. Se voi avete due Assemblee diversamente costituite, l'una serve naturalmente di freno all'altra. Il pericolo della demagogia sarà diminuito; lo stesso individuo non saprebbe acquistare grande influenza su ambedue le Camere: vi sarà un'emulazione nell'acquistarsi credito colla onestà e coi talenti. La gelosia stessa di un'Assemblea diventa, in tal caso, una salvaguardia contro le usurpazioni dell'altra, e da quest'urto di passioni che agiscono in senso contrario nasce l'equilibrio e la sicurezza della Costituzione.

3° *Separazione dei nobili e dei comuni.* Se in uno stato vi siano Corpi possenti e privilegiati, come la Chiesa e la Nobiltà, gioverà meglio dar loro una distinta rappresentanza, che confonderli in una sola Camera coi deputati del popolo.

E ciò per qual ragione? In primo luogo perchè, a meno che il loro numero non fosse limitato, sarebbe a temersi che per l'influenza del loro grado, o delle ricchezze, avessero una preponderanza considerabile nella adunanza.

Secondariamente perchè, se essi agiscono divisi dagli altri, su di essi ricade tutta la responsabilità delle opinioni loro; essi non possono ignorare che il pubblico spiega la loro condotta coi loro interessi personali, e che il *veto* apposto ad una legge popolare li esporrebbe al risentimento dell'intiera nazione. Se invece sono confusi coi deputati del popolo in un'unica Assemblea, essi hanno alcuni mezzi d'influenza che agiscono sordamente e i loro voti particolari si nascondono nella massa del voto generale.

Inoltre, se in uno Stato esteso avete una sola Assemblea, questa sarà troppo numerosa per poter agire regolarmente e bene; a meno di voler dare al popolo un numero di rappresentanti proporzionatamente troppo limitato, perchè questi possano godere della pubblica fiducia.

Digitized by Google

Delle cinque obbiezioni, che furono proposte contro la divisione del Corpo legislativo, l'ultima è certamente la più forte. Bisogna che una delle Assemblee diventi preponderante e si arroghi l'iniziativa degli affari. Nella maggior parte dei casi all'altra non rimane che la negativa. Ora, sembra assurdo creare un Corpo di nobili o di senatori col solo incarico di opporsi ai voti dei rappresentanti del popolo. Ma a questo modo non si considera la cosa se non dal suo lato abusivo; e si allontanerebbe doppiamente dalla verità chi si fidasse più che non deve in un'Assemblea nominata *rappresentativa*, e il temere più del giusto un'adunanza di nobili (1).

Non si può negare peraltro che la divisione del Corpo legislativo, qualunque sia la composizione delle due Camere, non sia di grande ostacolo a far cessare gli abusi. Questo sistema è più atto a conservare che non a creare di nuovo; e questo già dimostra quanto convenga ad uno Stato già bene costituito. La nave dello Stato rassicurata da queste due àncore ha una forza di resistenza contro le tempeste che non potrebbe ottenere con alcun altro mezzo.

Ma se la divisione del Corpo legislativo venisse estesa fino a tre o quattro Camere, da questa complicazione sorgerebbero certo inevitabili inconvenienti: non solo verrebbero moltiplicati gl'indugi, le rivalità, gli ostacoli ad ogni miglioramento; ma si darebbe ancora al potere esecutivo un mezzo facile di fermar tutta la macchina, acquistandosi l'influenza sulla maggioranza di una sola Camera, oppure di ridurre una delle Camere ad inutile inerzia, qualora il consenso delle altre due avesse a decider tutto. Ne risulterebbe un'associazione ingiusta ed insidiosa, colla quale due Corpi associati non avrebbero che a concertarsi perchè al terzo altro non rimanesse che una larva di potere. Con questo mezzo in Danimarca la nobiltà ed il clero avevano mantenuti i Comuni in uno stato di nullità pressochè assoluta: finchè per la riunione del clero e dei Comuni contro la nobiltà, furono aboliti gli Stati, ed il potere assoluto venne trasmesso al Re. La Sicilia aveva pure il suo Parlamento, nel quale i due ordini superiori, sempre d'accordo fra loro contro il terzo Stato, l'avevano ridotto ad una esistenza pressochè meramente nominale.

(1) Alle ragioni già date per dimostrare che la nobiltà riunita in una Camera è molto meno a temersi, di quel che comunemente si crede, bisogna aggiungerne un'altra, dedotta dallo stesso suo carattere.

La nobiltà è per sua natura indolente: essa teme gli affari, come i litigi, perchè vi ha poco esercizio. Persino in Inghilterra, la Camera dei Lordi trascura molto volontieri le sue funzioni senatorie. Per mantenerla in attività, bisogna di frequente aggiungervi nuovi membri. Sono come gli Indiani, che si lasciano governare da uomini trapiantati nel loro clima.

Coloro che più hanno a perdere sono per ciò stesso più timidi. La loro condizione li mette meglio in vista: essi non possono confondersi nella folla. Se si rendesssero impopolari, la loro impopolarità li seguirebbe dovunque (S. D.).

Digitized by Google

Per ritornare alle due Camere, se si chiedesse qual bene abbia fatto all'Inghilterra la Camera dei Lordi, non sarebbe sì facile citare quali cattive leggi col suo *veto* ella abbia prevenute, mentre forse anzi se ne potrebbero citare di ottime che ha rigettate. Da questo conchiuder si potrebbe che ella sia più nociva che utile. Ma una tale conclusione sarebbe ingiusta, perchè nel prendere in esame gli effetti di una istituzione conviene tener conto anche di quello che ella opera, senza che sia facile l'accorgersene, colla sola facoltà che ha d'impedire. Quando infatti si è già sicuri di non ottenere, non si fa nemmeno la prova di domandare; nulla si intraprende, quando non siavi qualche speranza di successo.

Una Costituzione si fonda stabilmente solo perchè fu istituita una potenza che la protegge. Se anche non si avesse alcuna prova positiva del bene che fa la Camera dei Lordi, bisognerebbe pur sempre attribuire in parte a lei la moderazione della Camera dei Comuni nell'esercizio de' suoi poteri, il rispetto che ella dimostra pei limiti della sua autorità che non sono troppo bene delineati, e la sua costante obbedienza alle leggi che ella stessa si fece.

Io mi limito qui a far semplicemente menzione di molti vantaggi accessori che risultano dalla Camera Alta: come la maestà che dà al Governo, agli occhi del popolo, la maggior forza delle leggi che la nobiltà stessa concorse a sanzionare, l'emulazione che ispira nelle diverse classi della società la diversità del rango, il vantaggio di fissare all'ambizione una precisa carriera, una legittima ricompensa, la quale supera tutto quel che potrebbero offrire le lusinghe della demagogia; il vantaggio ancora più grande di contenere la nobiltà in certi limiti, di non renderla ereditaria se non nel ramo primogenito, di collegare il suo interesse all'interesse generale per la continua trasfusione di queste famiglie nobili nel corpo della nazione. Non havvi famiglia ducale in Inghilterra che non abbia nel suo seno un partito più legato per interesse alla libertà dei Comuni che non alle prerogative dei *Pari*. Questo è il principio su cui posa la stabilità. Ognuno, in questo bell'ordine politico, teme più di perdere quello che egli possiede, di quel che non abbia a sperare di nuovo.

Digitized by Google

CAPITOLO IV.

INCONVENIENTI CHE DEVONSI EVITARE

La tattica delle Assemblee deliberanti come ogni altro ramo della scienza del Governo deve tendere al maggior bene della società: questo deve esser il generale suo scopo. Ma è suo oggetto particolare d'ovviare agli inconvenienti ai quali è esposta nell'esercizio delle funzioni un'Assemblea politica. Ogni regola di questa tattica ha per ragione giustificativa *un male da prevenire*. Bisogna dunque prima bene e distintamente conoscere i mali, per quindi procedere alla disamina dei rimedi.

Questi mali o inconvenienti possono ordinarsi sotto i dieci capi seguenti:

1° Inazione;
2° Inutile deliberazione;
3° Indecisione;
4° Lungaggini;
5° Sorprese o precipitazione;
6° Fluttuazione nelle misure;
7° Litigi;
8° Falsità;
9° Decisioni viziose nella forma;
10° Decisioni viziose nel fondo.

Sviluppiamo in poche parole questi differenti capi:

1° *Inazione*. Questa suppone che vi siano punti, i quali hanno bisogno d'essere decisi e che non lo sono perchè l'Assemblea si occupa di niente. Molte sono le cagioni che possono produrre la mancanza di attività, per esempio quando non vi sono stimoli sufficienti per vincere la naturale indolenza, quando non si stabilì un ordine per incominciare i lavori; quando l'adunanza è costretta a non agire, se non dietro le proposizioni presentate dal potere esecutivo. Può anche avvenire, come già negli antichi Stati generali della Francia, che si resti nella inazione perchè vi sono dei preliminari a compiere, sui quali non si è d'accordo, delle quistioni di preminenza o di etichetta, delle dispute di priorità sugli oggetti a discutersi, ecc.

2° *Deliberazioni inutili*. Sono un male non solo per la perdita del tempo, ma anche perchè ogni deliberazione inutile, aumentando la massa delle leggi, rende il loro complesso più oscuro e più difficile a comprendersi ed a ritenersi.

3° *Indecisione*. Intendo per indecisione quello stato di irresoluzione in cui si rimane talvolta su questioni, sulle quali sarebbe conveniente di

Digitized by Google

prendere un partito. Se la misura proposta è cattiva, l'indecisione non solo porta una perdita di tempo, ma lascia il pubblico in una specie di agitazione, pel timore che la misura non possa finire per essere adottata. Se si tratta di una misura buona, l'indecisione prolunga il male che avrebbe fatto cessare, ed il godimento del bene è di tanto ritardato quanto più l'indecisione sussiste.

4° *Lungaggini.* Questo punto potrebbe confondersi col precedente, ma pur talvolta se ne dilunga. Può esservi indecisione senza lungaggine, come quando dopo una sola seduta si finisce col non aver fatto nulla. E talvolta dopo che si è arrivato ad un risultato positivo, si può lamentar la lentezza con cui vi si giunse; l'indecisione in materia legislativa corrisponde al rifiuto di giustizia nell'ordine giudiziario: le lunghezze superflue invece corrispondono alle inutili dilazioni che si concedessero.

Si possono mettere nel numero delle lungaggini tutti i passi vaghi ed inutili, tutti i preliminari che non tendono ad una decisione, le quistioni mal posate o proposte in un ordine cattivo, le contestazioni personali, le conversazioni puramente spiritose e letterarie, divertimento degno dell'arena e dei teatri.

5° *Sorprese o precipitazione.* Le sorprese consistono nel troncare di botto una decisione, nello spingerla violentemente, profittando dell'assenza di molti membri dell'adunanza, o non lasciando a questa il campo d'istruirsi e conoscer bene il soggetto. Il male della precipitazione sta nel pericolo che non serva a qualche sorpresa, o nel sospetto che getta anche su di una decisione salutare e di buona fede.

6° *Fluttuazione nelle misure.* Questo inconveniente ha qualche relazione con quello delle lungaggini e del tempo perduto: ma il male che da esso risulta è assai più grave. Le fluttuazioni hanno l'effetto di diminuire la fiducia nella saviezza dell'Assemblea e nella durata delle misure da essa adottate.

7° *Litigi.* Qui il minore dei mali è la perdita del tempo: le animosità, le personalità, nelle adunanze politiche, ingenerano le disposizioni più contrarie alla ricerca del vero ed hanno insieme troppa tendenza a creare dei violenti partiti, che potrebbero degenerare in guerre civili. La Storia Romana e quella di Polonia ce ne forniscono numerosi esempi. Ora la guerra è sempre la riunione di tutti gli atti i più distruggitori, ed i danni d'una guerra civile sono almeno doppi di quelli d'una guerra all'estero.

Ma prima di giungere a questo termine così fatale, le animosità nelle politiche adunanze sostituiscono agli oggetti, dei quali esse dovrebbero occuparsi, argomenti di un'indole affatto diversa. Mille incidenti che si riproducono tutto giorno fanno trascurare l'essenziale. Tutti coloro che vi

Digitized by Google

prendon parte sono in uno stato di agitazione e di malessere: una eccessiva diffidenza finisce per trarli in inganno meglio che non farebbe una somma credulità! Il risultato più sicuro è una perdita dell'onore, un avvilimento di una delle parti interessate nel litigio, spesso di entrambe.

8° *Falsità*. Sotto questo titolo generale riunisco tutti gli atti contrari alla più perfetta verità nei procedimenti di una politica adunanza. La buona fede ne deve esser l'anima. Questa massima, che non può esser negata nemmeno da coloro che meno l'osservano, sarà tenuta sempre più per giusta e per importante, quanto più si estenderanno le cognizioni in materia di pubblici interessi.

9° *Decisioni viziose nella forma*. Una redazione viziosa è quella che pecca non nel fondo, ma nella forma; quella che non esprime intieramente o chiaramente tutto quanto i legislatori intesero di dire. Essa pecca per eccesso, se dice più del giusto o del voluto: per difetto, se non dice tutto il necessario. Riesce *oscura* quando presenta un confuso miscuglio di idee; *ambigua* se offre due o più sensi, in modo che diverse persone trovar vi possano decisioni opposte.

10° *Decisioni viziose nella sostanza*. Sono quelle diverse da quanto esige il bene della società. Tutti gl'inconvenienti finora enumerati finiscono col ridursi per linee più o meno dirette a quest'ultimo.

Quando un'Assemblea decide in modo indebito o nocivo, convien supporre che abbia deciso contro il proprio sentimento. Infatti se l'Assemblea è composta come si deve, il suo voto sarà di emettere decisioni consentanee alla pubblica utilità; e quando se ne dilunga, ciò avverrà per l'uno o per l'altro dei seguenti motivi:

1° *Assenza*. Il voto generale dell'adunanza è il voto della maggioranza del completo numero dei suoi membri. Ma quanti più sono i membri che non furono presenti alla formazione di tal voto, tanto più è a dubitarsi che il voto tenuto per generale realmente tal non sia.

2° *Difetto di libertà*. Se qualche violenza fu esercitata sui voti, essi non poterono esser l'espressione dell'intimo desiderio di chi li emise.

3° *Seduzione*. Se degli allettamenti furono impiegati per sedurre la volontà dei membri di un'Assemblea, può darsi che il voto da loro emesso non sia conforme a quello che dettava la coscienza.

4° *Errore*. Se i membri non ebbero i mezzi d'istruirsi, se le cose furono loro falsamente esposte, la loro intelligenza è tratta in inganno; ed il voto che essi dànno non è quello che dato avrebbero ove fossero stati meglio istrutti.

Ecco dunque gl'inconvenienti ai quali può andar soggetta un'adunanza politica dal principio delle sue operazioni fino all'ultimo loro risultato: il sistema della sua interna polizia si avvicinerà tanto più alla perfezione,

Digitized by Google

quanto più sarà atto a prevenirli, o a ridurli almeno ai loro minimi termini.

Ogni articolo del regolamento deve aver per oggetto di ovviare all'uno o all'altro, o a molti insieme di questi inconvenienti. Ma un buon sistema di tattica, oltre al vantaggio particolare che risultar deve dalle singole disposizioni considerate separatamente dalle altre, deve anche offrire un generale vantaggio, che dipenda dal suo complesso. Quanto più si avvicinerà alla perfezione, tanto più faciliterà a tutti i cooperatori nell'opera legislativa l'esercizio dell'intelligenza loro ed il godimento della loro libertà. Allora veramente saranno quello che devono essere, ed invece di trovarsi indeboliti od imbarazzati nel loro numero, si presteranno un vicendevole soccorso e potranno incamminarsi di concerto, con passo regolare e senza confusione verso un determinato scopo.

Ogni motivo di disordine finisce col profittare a qualche ingiusta influenza e conduce a lungo andare alla tirannide o all'anarchia, al dispotismo o alla demagogia. Se le forme sono viziose, l'adunanza è incagliata nella sua azione sempre troppo lenta o troppo rapida, eterna nei preliminari, precipitosa nei risultati. Inoltre una porzione dei suoi membri deve sempre sottomettersi a vivere in uno stato di nullità e rinunziare alla indipendenza delle sue opinioni: da quel momento non havvi più Corpo politico propriamente detto. Tutte le deliberazioni sono preparate secretamente da un piccolo numero d'individui, che possono diventare tanto più pericolosi, in quanto che, operando in nome di un'adunanza, non hanno alcuna responsabilità a temere.

CAPITOLO V.

DEL PRESIDENTE

Un Presidente — unico — permanente — sempre subordinato all'Assemblea — che non vi eserciti altre funzioni, fuorchè quelle dell'uffizio suo — eletto da lei sola — da lei sola amovibile: questi sono i punti che procurerò di sviluppare e di giustificare.

Non fermerommi a dimostrare la necessità di un Presidente che diriga l'Assemblea, che posi le quistioni, raccolga i voti, parli in nome dell'adunanza e vi conservi l'ordine.

È nella natura delle Assemblee deliberanti, che ad ogni istante vi nascano delle contestazioni. I regolamenti sono fatti per evitarle; ma quando le contestazioni tuttavia si elevano, ci vuole una persona autorizzata ad

Digitized by Google

applicare i regolamenti, a troncar di botto le difficoltà che interromperebbero il corso degli affari, se si dovesse sottometterle al giudizio della intiera adunanza.

Questo Presidente dev'esser *unico*. Se ve ne fossero due, tutte le volte che vi fosse diversità d'opinioni fra loro, mancherebbe la necessaria decisione. Se ve ne fossero di più, si avrebbe già una piccola Assemblea, che avrebbe le sue discussioni, e così prolungherebbe le cose inutilmente.

Il Presidente unico dev'essere *permanente* non solo per cansare l'incomodo di moltiplicate elezioni, ma anche e principalmente perchè ei possa bene adempiere l'uffizio suo. Se sarà permanente, avrà maggiore esperienza, conoscerà meglio l'Assemblea, sarà più al corrente degli affari, e si sentirà più interessato a ben condurli, che non un Presidente transitorio. Quest'ultimo sa di dover perdere il posto suo sia che l'occupi bene, sia che l'occupi male: ma il Presidente permanente, che sa di non perderlo mai, se non per la sua mala gestione, ha un motivo di più per compierne scrupolosamente tutti i doveri. Si temerà forse che questa sua permanenza non abbia a conciliargli troppo grande ascendente sull'Assemblea? Ma questo ascendente, quanto maggiore sarà, tornerà a tanto maggior profitto dell'adunanza, quando per altra parte il regolamento gli tolga ogni mezzo di acquistare un'indebita influenza sull'ordine delle proposizioni e sul modo di raccogliere i voti.

Ma siccome non conviene lasciare un'adunanza politica esposta a cadere nella inazione per la malattia, la morte, l'assenza volontaria o necessaria del Presidente, egli deve avere dei sostituti nominati per surrogarlo, e che si trovino già pronti quando nasca il bisogno. L'omissione di una precauzione così semplice e pur tanto importante indica un grado di imprevidenza, di cui non si dovrebbero nemmeno credere capaci gli uomini, se non se ne avesse un luminoso esempio in una delle più grandi e più antiche Assemblee politiche (1).

Tutte le funzioni annesse all'uffizio di Presidente si riferiscono ad una delle due qualità che egli riunisce: quella di *giudice* fra i singoli membri,

(1) Alcuni membri distinti del Parlamento inglese, che io ho consultati in questo argomento, non sono in ciò del parere del signor Bentham. Essi credono che la nomina di sostituti al Presidente trarrebbe con sè molti inconvenienti. Gli affari lunghi, complessi e ripresi ad intervalli distinti sarebbero esposti a irregolarità di forma, se avessero a passare per mani diverse. Ma il pericolo maggiore sarebbe quello di una diversità nelle decisioni, che produrrebbe antecedenti contraddittori: un solo giudice è meglio atto a conservare la uniformità nelle massime. Per apprezzare questa obbiezione convien sapere che i regolamenti parlamentari non sono scritti, sussistono solo per *tradizione*, e si fondano sui *precedenti*, ossia sulle decisioni anteriori: il che li espone ad essere variati. Questo inconveniente non avrebbe luogo in un'adunanza che avesse un regolamento scritto (S. D.).

Digitized by Google

e quella di *agente* dell'Assemblea. Egli è *giudice* quando avvi una contestazione da decidere, *agente* nelle altre funzioni del suo ministero (1).

Tutte le decisioni, tutte le azioni del Presidente in queste due qualità devono essere subordinate all'istante alla volontà dell'Assemblea. L'Assemblea non ha altro motivo di sottomettersi a quello che egli fa in nome di lei, se non la supposta conformità dei suoi atti al voto generale dell'Assemblea stessa. La decisione del Presidente regolarmente non deve essere che una decisione data per l'Assemblea in tempo minore che non le occorrerebbe, per darla ella stessa in corpo.

Ho detto che il Presidente non deve esercitare nell'adunanza alcuna altra funzione oltre a quelle che dipendono dall'uffizio suo, cioè che egli non deve avere il diritto di fare proposte, di deliberare, di votare.

Questa esclusione ridonda intieramente a vantaggio di lui, nonchè del Corpo a cui egli presiede. Infatti:

1° Egli è lasciato tutto intiero all'esercizio delle sue funzioni ed alla coltura dei particolari talenti, che esse esigono. S'egli avesse oltre a ciò da sostenere la parte di membro dell'adunanza e la riputazione sua in tale qualità, egli sarebbe distratto dalla principale sua occupazione: egli avrebbe un'ambizione distinta da quella del posto suo, senza tener conto del pericolo di fallire allo scopo o di indebolire la sua riputazione personale per avere elevate pretese che non seppe poi sostenere.

2° Questa esclusione è inoltre fondata su motivi d'un ordine superiore: si tratta di francare il Presidente dalle seduzioni della parzialità, di metterlo al coperto fino dal sospetto di essa, di non farlo comparire come *parte* in discussioni, nelle quali egli deve intervenir come *giudice;* di lasciarlo in possesso di tutta quella fiducia che sola può garantire alle sue decisioni la sommessione di tutti i partiti.

Si dirà forse che il Presidente, non potendo, come nessuno può, rimanere neutro ed imparziale su questioni che interessano l'intiera nazione, principalmente essendo egli obbligato dal suo stesso dovere ad occuparsi continuamente di esse, sarebbe meglio dargli la facoltà di far conoscere i suoi veri sentimenti, e dichiarandoli col voto a metter in guardia l'Assemblea, che non lasciarlo godere, sotto una falsa sembianza di imparzialità, d'una fiducia che egli non merita.

A questa obbiezione si può rispondere in più maniere. In primo luogo non si può negare, che le intime convinzioni del Presidente, finchè non esercitano una ingiusta influenza sulla sua condotta, non interessano punto l'Assemblea, mentre s'egli le palesa, non può a meno di rendersi contrario

(1) Per esempio: posare la questione, dichiarare il risultato dei voti, dare gli ordini ai subalterni, indirizzare dei ringraziamenti o delle osservazioni a qualche individuo, ecc.

Digitized by Google

uno dei partiti, di soggiacere anche a qualche sospetto di parzialità, che finisce sempre col diminuire più o meno l'altrui fiducia.

In secondo luogo, se voi gli permettete di restare imparziale, può esserlo meglio di ogni altro. Egli osserva le discussioni da un punto di vista affatto diverso da quelli dei contendenti; la sua attenzione, specialmente diretta verso l'adempimento delle forme e la conservazione dell'ordine, è distratta dall'oggetto principale della quistione. Le idee che occupano il suo spirito durante una discussione possono essere di tanto diverse da quelle dei disputanti, quanto quelle di un botanico che osservi un campo si dilungano da quelle del proprietario del campo istesso. L'abitudine rende assai facile questa sorta di astrazioni. E se ciò non fosse, come potrebbersi mai vedere magistrati pieni di cristiana umanità fissare con perfetta imparzialità l'attenzione su un punto di diritto, mentre una famiglia attende tremando sotto gli occhi loro il risultato della sentenza?

Da questo si deduce che in una numerosa adunanza politica, nella quale convien essere disposti a veder sorgere passioni ed animosità, bisogna che colui, il quale deve moderarle, non sia mai costretto a mettersi sotto la bandiera di un partito, di farsi amici e nemici, di passare dalle funzioni di contendente a quelle di arbitro, e di compromettere con questa opposizione di funzioni il rispetto dovuto al suo pubblico carattere.

Vi sono Assemblee che non concessero di votare al Presidente, se non nel caso, in cui si avesse eguaglianza di suffragi. Questo diritto sarebbe ben più contrario all'imparzialità, che quello di votare in genere, e non v'è ragione che lo appoggi. In caso di eguaglianza, il partito più semplice da prendersi, ed il più naturale, è quello di dichiarare irrita e caduta la proposta che non ottenne la voluta maggioranza di voti. In materia elettorale poi meglio tornerebbe rimetter la nomina alla decisione della sorte, che non dare voce preponderante al Presidente: almeno la sorte non fa torto a nessuno.

A poco si riduce quel che mi rimane a dire sulla scelta del Presidente. Bisogna assolutamente che egli sia nominato dall'Assemblea, a maggioranza assoluta ed a scrutinio segreto; bisogna anche che la sola Assemblea abbia la facoltà di rimuoverlo.

Tutto questo deriva dallo stesso unico principio: che nessuno deve coprire il posto di Presidente in una adunanza, se non ne possiede la fiducia, e se non la possiede in grado maggiore di chiunque altro. Tutto il bene che egli può fare è in ragione diretta di questa fiducia. Ma non basta che egli abbia una volta posseduta la fiducia dell'Assemblea: bisogna che egli continui a possederla. Quando venisse a cessare, cesserebbe insieme l'utilità dell'uffizio presidenziale. Senza il potere di revocare, il potere di eleggere sarebbe peggio che inutile, il peggior dei nemici essendo un infe-

Digitized by Google

dele amico. Se questi due poteri avessero ad andar divisi, quello di destituire sarebbe molto più importante, che non quello di eleggere.

Queste regole sono particolarmente convenienti alle numerose adunanze ed ai Corpi legislativi. I Comitati, gli uffizi di legislazione, le Corti di giustizia, non avrebbero gli stessi motivi per togliere al Presidente il diritto di deliberare, di votare, o di troncare l'eguaglianza dei voti.

Un'Assemblea temporaria, formata per un oggetto occasionale, non ha gli stessi motivi di nominarsi il proprio Presidente da sè, come un'Assemblea legislativa. L'inconveniente dell'elezione sarebbe quello di perdere un tempo considerevole in dispute che non fanno che ritardare l'oggetto pel quale l'Assemblea fu convocata. Nelle adunanze delle contee in Inghilterra si lascia la presidenza allo sceriffo, uffiziale pubblico nominato dal Re. Il vantaggio dello scegliersi un Presidente è inferiore in tali casi a quello della tranquillità e della pronta spedizione degli affari.

Il regolamento della presidenza, di cui parliamo, sembra tanto semplice e conveniente, da dovere a parer nostro naturalmente essersi presentato a tutte le politiche adunanze.

Ma se noi avessimo a considerare quello che fu praticato presso le diverse nazioni, noi vedremmo che queste regole furono pressochè dappertutto poste in non cale. Il sistema inglese, che è quello che più a loro si avvicina, ne differisce pure in un punto essenziale, dove permette al Presidente di deliberare e di votare. Tutte le istituzioni cominciarono in tempi di ignoranza: i primi regolamenti non poterono essere che tentativi più o men difettosi; poi quando già l'esperienza fa sentire gli inconvenienti, lo spirito di sistema e di tradizione si oppone alle riforme, anzi impedisce persino che si risalga alle vere origini del male.

CAPITOLO VI.

DELLA INIZIATIVA OBBLIGATORIA E DEL DIRITTO DI PROPOSIZIONE COMUNE A TUTTI

In ogni Assemblea deve esservi un individuo ufficialmente incaricato della *iniziativa*, cioè incaricato di incominciare le operazioni, di proporre le misure: imperocchè, se nessun membro fosse specialmente tenuto a formare un piano, potrebbe anche darsi che nessuno lo formasse, e che si rimanesse nella inazione.

Non solo ci vuole in ogni occasione un progetto, ma bisogna che vi sia una continuazione, una concatenazione fra i progetti. Non basta aver prov-

Digitized by Google

visto alla prima seduta, bisogna anche provvedere a tutta la sessione. Bisogna che vi sia un piano generale che abbracci tutte le operazioni che sono di competenza dell'Assemblea, che le disponga nell'ordine migliore, e le conduca al loro termine.

Questa iniziativa obbligatoria, deve naturalmente appartenere a colui che convocò l'adunanza e che meglio conosce i bisogni dello Stato. La distribuzione generale dei lavori è di competenza del Corpo amministrativo: i Ministri devono proporre, l'Assemblea deliberare e disporre.

Ma il diritto d'iniziativa non deve appartenere esclusivamente al potere esecutivo. Ogni membro deve pure goderne in modo eguale, il che è provato principalmente dalle tre ragioni seguenti:

1° *Il vantaggio di far servire al comune profitto l'intelligenza di tutta l'Assemblea.* Il miglior consiglio può venire tanto da un partito quanto da un altro. Limitare il diritto di proporre è come rinunziare a tutto il bene che attender si potrebbe da coloro che ne sono privati, è come istituire un monopolio nocevole sotto ogni riguardo, sia perchè spegne la emulazione in coloro che sono ridotti ad un uffizio puramente negativo, sia perchè può ridurre all'inazione i più grandi talenti. Gli uomini più capaci e più intelligenti possono, con questo sistema esclusivo, esser tenuti in freno da coloro che sono loro molto inferiori per genio e per cognizioni.

2° *La facoltà di riformare gli abusi.* Se il diritto di iniziativa non appartenesse che al Ministero, gli abusi che sono a lui favorevoli potrebbero perpetuarsi e l'Assemblea non avrebbe alcun mezzo diretto da farli cessare. Sarebbe come dare al Governo il genere più comodo di negativa per opporsi a tutte le misure che non gli andassero a genio: una negativa sorda e senza discussione (1).

3° *Il pericolo del diritto di negativa quando è il solo che si posseda è prevenuto.* L'Assemblea ridotta da questo sistema al solo diritto di negare, potrebbe essere tentata di abusarne, cioè di rimandare delle misure buone, sia per un sentimento d'orgoglio, onde fare atto di autorità; sia per forzar la mano al Governo, e condurlo a cedere su d'un punto per ottenerne un altro; poichè il diritto di ricusare può convertirsi in arma offensiva, si può farne un mezzo positivo di dominio. Così questo sistema, invece di produrre l'armonia, potrebbe tendere benissimo a introdurre la discordia e rendere necessaria per parte dell'Assemblea una condotta insidiosa contro il potere esecutivo.

(1) Nei tempi antichi, il Parlamento scozzese era sottomesso nell'ordine dei suoi lavori ad un Comitato nominato dal Re. I *lords degli articoli* aveano soli l'iniziativa di tutte le misure. Essi preparavano antecedentemente tutto quello che doveva essere presentato all'Assemblea, e quindi godevano di una negativa assoluta ben più potente di quella che avesse avuto luogo dopo la discussione. — Robertson, *Storia di Scozia*, lib. 1, regno di Giacomo V.

Digitized by Google

Si dirà, che se la direzione degli affari deve essere confidata agli ufficiali del potere esecutivo, se tocca loro di proporre le misure richieste dai bisogni dello Stato, sarà difficile accordare questo loro dovere col desiderio che ogni membro avrà di fare delle proposte. Imperocchè se il diritto di iniziativa concesso all'Assemblea deve essere efficace, bisogna supporre che abbia facoltà di servirsene: e quando se ne occupi, ecco che il piano del Ministero è soggetto ad essere interrotto e sconvolto da proposizioni diverse ed incoerenti. Allora non vi sarà più regolare andamento nelle cose, e una generale confusione potrà risultarne nel Governo.

Io non posso rispondere a questa obbiezione, se non supponendo che l'Assemblea sia abitualmente disposta a lasciare ai Ministri l'ordinario esercizio del diritto d'iniziativa. Ella deve conservare un simile diritto a tutti indistintamente i suoi membri, ma per una tacita convenzione lasciare la priorità alle proposizioni ministeriali.

Qui è degna d'essere notata la condotta del Parlamento britannico. Nell'ordinario corso delle cose gli occhi di tutti sono fissi sul Ministero. Sia ch'egli presenti un piano, sia che parli per sostenerlo, viene ascoltato con un grado di attenzione che è serbato a lui solo. Per un generale benchè tacito consenso, gli affari importanti non si incominciano prima che egli sia giunto. Egli solo propone le grandi misure, i suoi antagonisti si contentano di impugnarle: in una parola egli è il direttore, il primo motore, il principale personaggio. Tuttavia egli non ha diritto alla menoma precedenza; nessuna legge accorda alle mozioni sue la preferenza su quelle fatte da un altro; nessuna regola gli dà la priorità della parola. Questa è una disposizione che non ha forza se non per la convenienza e l'utilità sua, come risultato della esperienza e della riflessione. Finchè il Ministro possiede la fiducia della maggioranza, egli è sicuro di possedere questo privilegio della iniziativa: se perde questa fiducia, egli non può più restare al Ministero, ed è costretto a cedere il posto ad un altro.

Non posso qui lasciare di indicare un errore popolare in tutto il senso della parola, sia per la mancanza di riflessione che indica, sia pel numero di coloro che lo adottarono. Questo errore consiste nel credere corrotta una Assemblea, come la Camera dei Comuni, per ciò solo che nel suo corso ordinario è condotta dai Ministri. Questa pretesa prova della corruzione o della servilità di questa adunanza è al contrario una prova della sua libertà e della sua forza. Perchè, infatti, il Ministro conduce il Parlamento? Perchè se non potesse condurlo non sarebbe più Ministro. La conservazione del suo posto dipende dalla durata del suo credito presso il Corpo legislativo. Supponete pure la più eroica indipendenza nei singoli membri dell'adunanza, e le cose non potrebbero, a tale riguardo, andar meglio che esse non vadano fra noi.

Digitized by Google

Sulla presenza dei Ministri nell'adunanza (1). — Il signor Bentham non ha insistito sulla necessità della *presenza* dei Ministri nell'adunanza legislativa, perchè egli la considerò come un assioma inconcusso e riconosciuto secondo l'uso invariabile del Parlamento britannico, dal quale non venne mai in capo ad alcuno di volerli esclusi.

Eppure questa idea veramente anarchica prevaleva tanto in Francia all'epoca degli Stati Generali, che i Ministri i quali convocarono questi Stati non pensarono nemmeno a riserbarvisi un posto. Essi non presero l'iniziativa di nulla; abbandonarono l'Assemblea a sè stessa, senza alcun piano, senza alcun lavoro preparato, rimanendo estranei a tutto, come per assoggettare l'autorità reale a ricevere solo gli ordini del vincitore. Era già una specie d'abdicazione virtuale.

Gli uomini giudiziosi, che non erano pochi in quell'Assemblea, benchè non ne costituissero la maggioranza, s'avvidero ben presto degli inconvenienti che derivavano da questa mancanza di concerto col Corpo legislativo ed il potere esecutivo. Un giornale che si pubblicava in nome del conte di Mirabeau (quantunque egli non avesse alcuna parte nella sua composizione) dimostrò chiaramente la necessità di metterli d'accordo, concedendo ai Ministri d'intervenire nell'adunanza e di parlarvi in modo consultativo. La citazione d'un passo di quel giornale non sarà qui fuor di luogo (2).

« Invano una politica gretta e sospettosa pretenderebbe che l'indipendenza del Corpo legislativo dovesse soffrire per questa riunione, di cui un vicino Stato offre l'esempio, ed i cui effetti sono provati dall'esperienza. Invano l'ostinata e presuntuosa ignoranza di taluni respinge ogni induzione tratta dalla Costituzione di questo popolo, che la schiavitù nostra ci fece così a lungo invidiare, e che la nostra stupidità ci fa disprezzare oggidì. Finchè la nostra Costituzione non abbia subìta la prova del tempo, gli uomini veggenti dovranno sempre ammirare nella inglese risultati pratici superiori alle teorie sublimi dei nostri utopisti. Essi non cesseranno di credere che una diretta e quotidiana corrispondenza fra i Ministri ed il Corpo legislativo, come quella che ha luogo nel Parlamento britannico, sia non solo utile e giusta, ma necessaria ancora e scevra d'ogni inconveniente. Essa è *giusta*, perchè i Ministri sono cittadini come gli altri Francesi; e se hanno il voto nei *baliaggi*, non vedo perchè loro possa esser chiuso l'ingresso dell'Assemblea nazionale. Essa è *utile*, perchè il Corpo legislativo si occupa degli stessi oggetti che il potere esecutivo; tutta la differenza sta in questo, che il primo *vuole* ed il secondo *opera*. Sarebbe follia sperare dalla legislazione risultati savi ed adatti alle circostanze, finchè non farà suo profitto

(1) Tutto quanto segue di questo capitolo, è, come si comprende, del traduttore francese, e non fu accolto nelle *Opere* di BENTHAM.

(2) « Courrier de Provence », n° 41.

Digitized by Google

dei lumi che l'esperienza, l'abitudine degli affari e la cognizione delle difficoltà forniscono continuamente al potere esecutivo.

« Questa corrispondenza parrà *necessaria* principalmente, se si farà attenzione all'eccessiva diversità degli oggetti che formano materia della legislazione, al carattere nazionale, all'impaziente ardore che ci spinge a metter innanzi le nostre idee onde fare, sotto pretesto di miglioramenti, delle mutazioni nei rami che ci sono noti, senza troppo curare i rapporti che questi rami possono avere con quelli che noi non conosciamo; alla spaventevole attività, che riceverà questa naturale disposizione dal modo istesso, con cui quest'Assemblea è composta, e dal suo triennale rinnovamento ».

« Gl'*inconvenienti* non ci muovono punto. In qualunque modo, siano espressi, si riducono pur sempre a due: ***influenza del Re; influenza del Ministero.*** Vani fantasmi, coi quali si spaventano gli spiriti deboli, ma che non devono distogliere uomini ragionevoli da una misura riconosciuta necessaria. Senza dubbio, l'influenza sia del Re, sia del Ministero è da temersi: ma quando ella è indiretta, quando agisce nell'ombra e scava sordamente le fondamenta deve temersi, non quando si mostra a viso scoperto in una Assemblea, dove ognuno ha il diritto di parlare e di discutere liberamente, dove il Ministro più abile e più eloquente può trovare chi lo vinca o chi lo eguagli.

« Il metodo dei Comitati, ai quali l'Assemblea fu costretta di ricorrere onde comunicare coi Ministri è essenzialmente difettoso. Oltrecchè fornisce all'influenza ministeriale i mezzi di un più facile sviluppo e armi che non si possono ribattere, tende a protrarre in lungo le misure più semplici, spesso le più provvidenziali: inoltre serve assai imperfettamente ad istruire l'adunanza. Quante cose un Comitato non oserà chiedere al Ministro, che pure il Ministro non oserebbe negare in piena Assemblea, anche dietro la dimanda di un solo membro? Infine questi Comitati non sono mai nominati se non per oggetti speciali ed isolati, mentre non v'ha seduta dell'Assemblea, in cui non sia necessaria la presenza, se non di tutti i Ministri, almeno di alcuni di essi.

« Figuriamoci una seduta, nella quale i Ministri fossero al loro posto come gli altri deputati, dessero i loro consigli, fornissero le spiegazioni; nella quale questi consigli, queste spiegazioni fossero discusse da loro e con loro. Una tale seduta non sarebbe più utile insieme all'Assemblea, più proficua alla cosa pubblica che non venti sedute, alle quali non avessero assistito i Ministri, e in cui, per mancanza delle informazioni, l'Assemblea avrebbe potuto commettere uno di quegli errori, che screditano la legislazione agli occhi del popolo? Quale felice rivoluzione produrrebbe negli spiriti l'abitudine che contrarrebbero i Ministri di deporre nell'Assemblea della

Digitized by Google

nazione il loro sussiego da gran visir, di esporvi non solo i loro principii politici, ma ancora il loro vero carattere, fino i loro difetti; di smettere infine quella etichetta, quella astuta riserbatezza, che sì a lungo furono tutta l'arte dei Ministeri, per rivestire le forme candide, franche e leali degli Stati repubblicani ».

I Ministri non essendo stati ammessi nell'Assemblea, furono ridotti a fare una parte piena insieme di singolarità e di pericoli. Ricevendo dei decreti, anzi delle masse di decreti da sottoporre alla sanzione dell'autorità reale, furono costretti a sospendere una tale sanzione in molte circostanze e presentare all'Assemblea note, osservazioni, obbiezioni, colle quali chiedevano schiarimenti o mutazioni in questi decreti. In simili conflitti, bisognava necessariamente che la dignità del Sovrano rimanesse compromessa, o che l'Assemblea nazionale confessasse di aver commesso un errore. Ma un Corpo legislativo non si sottomette agevolmente a ricevere delle lezioni: quindi i Ministri erano sovente chiamati alla sbarra e rimproverati per aver osato riempire il primo dei loro doveri.

Il 6 novembre 1789 il signor di Mirabeau fece una mozione diretta a dar voce consultiva ai Ministri e richiedere la loro presenza nell'adunanza (1). I suoi argomenti erano gli stessi che noi abbiamo citati pur ora, ma corroborati da quelle insinuazioni oratorie che potevano lusingare l'orgoglio di coloro ch'ei voleva convincere.

« Direte che l'Assemblea nazionale non ha bisogno d'esser informata dai Ministri? Ma da chi sono raccolti i fatti che costituiscono l'esperienza del Governo, se non dagli agenti del potere esecutivo? Gli esecutori di tutte le transazioni relative alla cosa pubblica sì all'interno che all'estero, non sono essi una specie di repertorio, che deve essere continuamente consultato da un attivo rappresentante della nazione? E dove mai questo sarà meglio consultato pel comune interesse, se non in faccia all'adunanza? Fuori della adunanza il consultante non è che un privato individuo, al quale il Ministro può rispondere quel che gli piace, od anche negar di rispondere. Vorrete voi interrogarlo mediante decreti dell'Assemblea? Ma allora vi esporrete a dilazioni, a perdite di tempo, a tergiversazioni, a risposte oscure, alla necessità infine di moltiplicare i decreti, gli urti, i malcontenti per arrivare a schiarimenti, che non essendo dati di buon grado, resteranno sempre incerti. Tutti questi inconvenienti sono dissipati dalla presenza dei Ministri. Quando si tratterà di render conto della percezione e dell'impiego dei redditi dello Stato, v'ha paragone fra un esame fatto nell'assenza dei Ministri, ed un esame fatto sotto gli occhi loro? Se egli è assente, ogni questione che si crederà utile di proporgli diventerà argomento di discussione:

(1) « Courrier de Provence », n. 63.

Digitized by Google

mentrechè s'egli fosse nell'Assemblea, ogni membro che proponesse una questione l'indirizzerebbe addirittura a lui. Se il Ministro s'imbroglia nel rispondere, s'egli è colpevole, egli non saprà resistere a tanti sguardi fissati su di lui; e la paura di questa terribile inquisizione varrà meglio a prevenire ogni sorta di malversazioni che tutte le precauzioni, di cui si possa ricingere un Ministro che non abbia a rispondere all'Assemblea. Dove avranno i Ministri mezzi minori di combattere le libertà del popolo? Dove potranno meno impunemente opporsi agli atti del Corpo legislativo? Dove saranno più energicamente svelati i loro pregiudizi, i loro errori, l'ambizione loro? Dove meglio dovranno contribuire alla stabilità dei decreti? Dove più solennemente si obbligheranno a farli eseguire? Dove, se non nel seno dell'Assemblea nazionale? »

Le obbiezioni erano tutte basate sul timore dell'influenza ministeriale. Quasi che tutti quegli uomini che avevano fatto pur allora una rivoluzione, dovessero rimanersene umili e tremanti, se fossero stati costretti a parlare innanzi ad un Ministro del Re. Il signor di Noailles fece una caricatura del Parlamento inglese, nella quale si vedeva il Cancelliere dello Scacchiere seduto in mezzo ad una turba da lui arruolata, distribuire le funzioni, assegnare i posti, prescrivere la parola o il silenzio, osservare chi meritasse ricompensa, e chi dovesse essere punito, dirigere insomma a piacimento suo tutte le evoluzioni della sua legione prezzolata.

Uno dei più distinti membri dell'Assemblea, il signor di Clermont-Tonnerre fece un ultimo sforzo per sostenere la mozione del conte di Mirabeau. « Si oppone la parola *libertà* all'ammissione dei Ministri nell'Assemblea: ma non bisogna già considerare il potere esecutivo come un nemico della libertà nazionale. Io non vedo che vantaggi nell'ammissione dei Ministri con voce consultiva, imperocchè la deliberativa non appartiene che a coloro che la ricevettero dai loro committenti. Noi abbiamo dovuto gemere a lungo sotto inetti Ministri, che sono il più umiliante flagello d'una nazione: ma Ministri inetti chiamati a sostenere l'esperimento e il rumore di pubbliche deliberazioni, sarebbero cacciati fra quattro giorni. I loro palazzi sono gli asili della loro ignoranza; là essi hanno mille mezzi di imporsi e di sfuggire agli sguardi dei loro concittadini: essi sono circondati di adulatori, di commessi, di creature, che si credono onorate da un loro sguardo; ma in mezzo all'Assemblea, essi troverebbero uomini, sarebbero costretti a sapere ed a fare il loro mestiere di Ministri: se essi hanno ingegno e virtù, non sono a temersi; se hanno ingegno e vizi saranno qui smascherati da gente di eguale ingegno. Gli intrighi, le indebite influenze, i traffici segreti sono pericolosi per loro nell'Assemblea, mentre non sarebbero tali nel silenzio del gabinetto. Il male che non si vede è sempre più funesto. La presenza adunque dei Ministri, lungi dal crescere il pericolo, lo scema ».

Digitized by Google

Un deputato della Bretagna propose una mozione direttamente opposta. Non contento del rinvio di quella di Mirabeau, egli chiese che nessun membro dell'Assemblea potesse giungere al Ministero durante la sessione attuale. Si era sparsa la voce che il Re volesse chiamare nel suo Consiglio il conte di Mirabeau: sicchè la questione, da politica che era, diventò puramente personale. Si può leggere nel « Courrier de Provence » la risposta che il deputato d'Aix fece al deputato bretone. È un modello di spirito, di ragione e di sarcasmo; ma gli spiriti erano riscaldati e la esclusione fu pronunziata.

Io mi sono permessa questa lunga discussione perchè mi parve necessario di mettere in luce evidente il principale errore dell'Assemblea nazionale e della Costituzione che ella diede al popolo francese, cioè la mancanza d'accordo fra il potere legislativo e l'esecutivo. Non si sarà mai troppo insistito sulla necessità di dare l'ordinaria iniziativa degli affari ai Ministri. Coloro che non comprendono questa verità, non intendono la tattica di un'adunanza politica, e non sono che operai dell'anarchia.

CAPITOLO VII.

DEI DIVERSI ATTI CHE CONCORRONO NELLA FORMAZIONE DI UNA DELIBERAZIONE

Quelli che non gettano che uno sguardo superficiale su una Assemblea politica possono credere che nulla vi sia di più semplice che una *proposizione*, una *discussione*, una *deliberazione*. Come mai ciò potrebbe essere soggetto di un'arte o di una scienza? Negli affari più comuni della vita tutti dobbiamo proporre, deliberare e decidere. Non vi sono nozioni più famigliari di queste.

Sì: queste operazioni sono facili a concepirsi, ma sono difficili a descriversi. Gli atti dello spirito sono in questo come i movimenti del corpo: nulla è più facile che muovere un braccio: ma per spiegare questo movimento, per descrivere i muscoli che lo eseguiscono, quante cognizioni anatomiche non si richiedono?

Seguitiamo passo passo la formazione di una legge. Il lavoro che gli serve di punto di partenza è un semplice progetto proposto da taluno che quando presenta questo progetto all'Assemblea nelle forme prescritte, fa ciò che dicesi una *proposta*. Fatta una volta la proposizione *originale*, tutte quelle che ad essa si riferiscono non possono avere che l'uno o l'altro dei seguenti oggetti: *emendarla* o *sopprimerla*.

Digitized by Google

Quindi sonvi due sorta di proposizioni secondarie: Le proposizioni *emendative;* e le proposizioni *soppressive*. Coloro che propongono di modificare la proposizione originale considerano le loro proposizioni come *emendamenti*, cioè come miglioramenti o come correzioni. Per proposizioni *soppressive* poi io intendo tutte quelle che direttamente o indirettamente tendono a far respingere la proposta originale, come si farebbe dimandando la priorità a favore di qualche altro atto, o proponendo una dilazione per tempo indeterminato, ecc.

Per riuscire ad una deliberazione, tre soli atti sono assolutamente necessari: 1° che una proposizione sia fatta; 2° che si voti; 3° che si proclami il risultamento dei voti. Ma, prima di giungere alla conclusione, vi sono nel corso ordinario delle cose molti atti intermediari, pei quali conviene passare, e sono nel loro ordine cronologico.

1° Promulgare anteriormente le proposizioni, i progetti di legge, gli emendamenti;

2° Fare la proposizione che espone il progetto;

3° In date circostanze, ordinarne la pubblicazione e la stampa;

4° Secondare la proposizione;

5° Deliberare;

6° Porre la questione;

7° Votare sommariamente;

8° Dichiarare il risultato della votazione sommaria;

9° Dividere l'Assemblea, ossia chiedere la votazione a scrutinio;

10° Raccogliere regolarmente i voti;

11° Proclamarne il risultato;

12° Registrare tutti questi atti (1).

(1) *Decreto, decisione* (*arrêt*), *risoluzione:* questi tre termini sono spesso adoperati come sinonimi per indicare l'atto definitivo dell'Assemblea. Essi presentano all'intelletto il senso istesso, ma derivano da tipi fisici differenti.

Quando si dice che si è *deciso* o *fissato* (*arrêté*) ci dipingiamo le idee come ondeggianti o come succedentisi innanzi allo spirito: egli ne sceglie una e vi si *fissa*. *Decretare* offre press'a poco la medesima idea: visti e considerati diversi oggetti, si è scelto quello che si giudicò migliore.

Quando si parla di *risoluzione*, la questione si è presentata come un nodo che avevasi a sciogliere, a slegare.

Ciò serva d'esempio del modo con cui l'etimologia varrebbe a spiegare i termini fondamentali di una scienza. Si risale all'archetipo, al primo tipo fisico, all'immagine che servì di modello per imporre nomi alle idee intellettuali. Questo sarebbe un ottimo studio a farsi nella composizione di un dizionario.

I Francesi si servono sovente della parola *délibération* come sinonimo alla parola *décret*. Eccone la prova nell'Atto costituzionale del 1705. « *Chaque Conseil pourra se former en Comitat général et secret, mais seulement pour discuter et non pour délibérer* ». Ora questo è un controsenso grammaticale. Chi delibera è indeciso. Finchè dura la deliberazione non havvi risoluzione presa, non havvi atto comune, non havvi sentenza. Il tipo della parola deliberazione è *librare*, tener in bilancia.

Digitized by Google

CAPITOLO VIII.

PROMULGAZIONE DEI PROGETTI DI LEGGE E DEGLI EMENDAMENTI ORDINE DEL GIORNO

Ordine del giorno. — Bisogna che l'Assemblea abbia anticipatamente sotto gli occhi il quadro delle sue occupazioni, onde non sia in balia del caso o soggetta ad essere sorpresa. Bisogna che imponga a coloro che hanno delle proposizioni a sottomettere, l'obbligo di prepararle con diligenza e di farle conoscere. Una discussione, di cui si conosca già da prima l'argomento, sarà più breve e meglio meditata; le ragioni pro e contro saranno già state ponderate; gli oratori avranno preso il posto che loro conviene e calcolate le forze rispettive.

Il regolamento può con una sola misura provvedere a questi tre oggetti. Il segretario apra tre registri distinti: l'uno per le proposizioni, l'altro pei progetti di legge, il terzo per gli emendamenti. Ogni membro potrà presentargli una proposizione per farla registrare: e tutte le proposizioni, dopo d'essere state pubblicate in un giornale apposito e speciale, saranno presentate all'adunanza per ordine di registro, salve le eccezioni, di cui parleremo quanto prima.

Pubblicandosi di giorno in giorno il giornale delle proposizioni, quelli che hanno a proporvi degli emendamenti saranno obbligati a farli conoscere anteriormente, presentandoli al segretario, che li trascriverà nel suo registro e li farà pure pubblicare nel giornale degli emendamenti.

Lo stesso metodo sarà seguìto pei progetti di legge; essi saranno pure registrati per ordine di presentazione, ma non saranno sottomessi all'Assemblea se non tre mesi dopo la loro iscrizione, salvo il caso in cui, con

Emendamento, viene dalla parola latina *menda*, difetto, errore. Emendare significa toglier di mezzo un difetto, uno sbaglio.

Mozione, è un termine generico per esprimere tutte le operazioni state sottomesse all'Assemblea. Questa parola d'origine inglese era stata adottata in Francia; ma le memorie rivoluzionarie la resero odiosa e la fecero bandire dal dizionario politico. Io me ne era servito nella prima edizione di quest'opera, ma l'ho surrogata con quello di *proposizione*, che è più vaga, ma che prevalse nell'uso. Ho tuttavia conservato il vocabolo inglese, parlando dell'Inghilterra. Si avrebbe pure bisogno di una parola per esprimere i *progetti di legge*. La lingua francese non ne ha. Si era tentato di introdurre l'inglese *bill* che non riuscì; eppure avrebbe potuto facilmente diventar tecnico. Egli è una contrazione dell'antico termine latino *libellula*, diminutivo di *liber*, libro. Questa distinzione è necessaria per questo, che i *progetti di legge*, essendo per la natura loro più importanti che le altre proposizioni, esigono maggiori precauzioni, sia nella pubblicazione antecedente alla discussione, sia nei diversi gradi di discussione, a cui conviene soggettarli.

Digitized by Google

espressa deliberazione, si fosse giudicato opportuno di accorciare un tale termine.

Questa è la base di quella disposizione o quadro dei lavori, che si chiama l'*ordine del giorno.*

Ma questo ordine inflessibile delle proposizioni e dei progetti di legge, questa disposizione fondata unicamente sulla priorità di registrazione, priorità affatto accidentale, andrebbe soggetta ai più gravi inconvenienti: potrebbe distruggere il vero ordine, quello cioè che nasce dal seguito e dalla concatenazione delle materie, e sarebbe incompatibile colla libertà dell'Assemblea. Perchè una proposizione fu posta a lista prima d'un'altra non deve dirsi che meriti la preferenza: l'ultima in data può essere la prima in importanza.

Non si potrebbe neppure sottomettere tutte le proposizioni alla clausola assoluta di una previa registrazione. Inattesi eventi richiedono talora subite misure: e nel corso della discussione un affare può prendere un aspetto totalmente diverso; un cambiamento in una parte del progetto rende necessaria un'alterazione nelle altre. Bisogna che un'imprevista breccia possa essere riparata con uno spediente improvvisato.

Ecco dunque a che si riduce l'influenza della lista delle proposizioni: essa servirà di guida per l'andamento ordinario della discussione, offrirà il quadro generale dei lavori; ma non impedirà per nulla la libertà dell'Assemblea, la quale potrà sempre accelerare questa o quella proposizione, o riceverne di nuove che non erano state registrate.

Progetti di legge. — La stessa osservazione s'applica pure ai progetti di legge; ma essi ammettono dilazioni molto più lunghe, ed in generale tre mesi non sono troppo lungo spazio da essere intramesso fra la registrazione loro e la presentazione all'Assemblea. Se si potè per secoli far senza alcuna legge, come non si potrà attendere ancora tre mesi? Inoltre, quando trattasi di una legge, l'intiera nazione vi è più o meno interessata: l'oggetto è permanente, conviene che sia ben conosciuto dal pubblico, e che siansi potute raccogliere tutte le informazioni dalle diverse parti dello Stato, a meno che non si voglia pretendere che i deputati, per una miracolosa concentrazione, possedano tutto il giudizio e tutta la scienza dell'intiera nazione, anzi del mondo. Le leggi debbono essere fondate su fatti, e finchè i fatti sono particolari, non si può raccoglierli, se non lasciando alle parti interessate il tempo necessario per presentarli ai legislatori.

Tuttavia guardiamoci dallo stabilire una regola inflessibile. Bisogna lasciare un po' di latitudine pei casi imprevisti, e soprattutto in favore dell'amministrazione incaricata di provvedere alle circostanze urgenti.

Se dopo una sollevazione o alla vigilia di un'invasione bisognasse attendere tre mesi d'intervallo per presentare un progetto di legge, il male

Digitized by Google

potrebbe giungere al colmo prima che si fosse potuto pensare al rimedio. Sarebbe come metter in moto le pompe dopo l'incendio.

Nel piano che io propongo, ogni deputato avrebbe il diritto di presentare un progetto di legge. Nel Parlamento inglese un *bill* (termine tecnico che significa appunto *progetto di legge*), non può essere presentato alla Camera se non col permesso della Camera stessa; uso convenientissimo onde il tempo del Parlamento non sia dissipato su argomenti frivoli o pericolosi. Ma dacchè un membro fa una *mozione* per presentare o *introdurre* un *bill*, bisogna che la Camera se ne occupi per accettarlo o rimandarlo. Ora questo potere che là si esercita sulla mozione, io proporrei si usasse sul progetto stesso nel momento in cui verrà presentato; cioè che la Camera decidesse se vuole occuparsene o no: ora essa deciderà con maggiore cognizione di causa quando il progetto sarà stato pubblicato.

Egli è d'uso che i *bills* siano stampati prima della discussione; ma essi non sono stampati che dietro una speciale mozione, la quale potrebbe essere rimandata, e non sono mai distribuiti, se non ai membri del Parlamento. Questo è, sarei per dire, un vizio fondamentale. La pubblicazione per le stampe e la vendita al pubblico dovrebbero essere la regola generale. Prima dell'invenzione della stampa e quando i tre quarti dei deputati della nazione non sapevan leggere, per supplirvi si era ordinato che ogni *bill* fosse letto tre volte nella Camera. Oggi queste tre letture non sono più che nominali; l'addetto (*clerc*) si contenta di leggerne il titolo e le prime parole. Ma un importantissimo effetto risultò da questa triplice pretesa lettura; essa introdusse tre epoche nell'approvazione di un *bill*, a ciascuna delle quali è lecito ricominciare la discussione.

Gli emendamenti. — Le proposte ed i progetti di legge essendo così stampati e pubblicati in un giornale destinato a questo solo oggetto, il regolamento deve ordinare che anche gli emendamenti siano stampati e pubblicati nella stessa guisa. Perchè nol sarebbero? Se io voglio combattere una proposizione, l'intenzione mia non dev'essere di celare all'autore la forza delle mie obbiezioni, di avere contro di lui il vantaggio di un imprevisto assalto. Se io non cercassi che una soddisfazione al mio amor proprio, l'emendamento proposto all'improvviso servirà meglio al mio fine; ma se io cerco il trionfo della ragione e della verità, deggio far conoscere l'emendamento prima della discussione.

Avvi un altro vantaggio nell'antecedente pubblicazione degli emendamenti: essa è un mezzo ottimo per ridurli e semplificarli. Tutti coloro che non differiscono nella sostanza, possono accordarsi nel proporne uno solo; e gli autori saranno tanto meglio disposti a questa concentrazione, in quanto che operando di conserva, avranno molto maggior probabilità di riuscire, che non combattendosi a vicenda per ottenere la preferenza.

Digitized by Google

Se tutti gli emendamenti sono pubblicati prima e presentati tutti insieme, la Camera avrà sotto gli occhi un completo quadro del soggetto della discussione; quadro, che sarà anche una salvaguardia contro le sconnessioni e le contraddizioni tanto facili ad occorrere in una composizione, le parti della quale sono trattate l'una dopo l'altra. Quanto più si uniranno per presentarle insieme, di tanto scemerà il pericolo. È questo il merito dei quadri sinottici: vi si vedono i rapporti reciproci e l'unione delle parti, e le incoerenze corrono facili allo sguardo.

Questa regola non deve però essere spinta fino all'esclusione degli emendamenti improvvisi, perchè spesso dalla stessa discussione sorgono nuove idee: l'occasione le fa nascere e sarebbe difficile addivenire ad una transazione prima che tutte le ragioni pro e contro non siano state esaurite. Se però non si deve rimandare un emendamento per ciò solo che non fu annunziato, conviene però esigere dall'autore una dichiarazione che questa omissione non fu volontaria; il che d'altronde apparirà chiaramente dalla natura stessa dell'emendamento.

Quando un membro avrà fatto iscrivere sul registro una proposizione, un progetto di legge, o un emendamento, egli non potrà più ritirarlo o abbandonarlo senza licenza dell'adunanza. Anzi perciò non basta una semplice proibizione, ci vuole una legge penale. Se l'autore dell'atto di cui si tratta è senza legittima causa assente dall'Assemblea nel giorno fissatogli per sostenerlo, egli deve subire il biasimo dell'Assemblea ed il suo nome dev'essere scritto in un registro apposito.

Questa legge di rigore è necessaria:

1° Per porre un freno alle proposizioni avventate e prevenire la confusione che recherebbe la falsa apparenza di una grande massa d'affari, i quali svanirebbero nel momento in cui si dovrebbe occuparsene;

2° Per impedire che la pubblicazione delle proposizioni perda la pubblica fiducia, come avverrebbe se si fosse assuefatti a vederle cadere per mancanza di chi le deve appoggiare;

3° Per prevenire l'abuso che far potrebbesi di questo mezzo coll'annunziare delle misure, che non si ha poi intenzione di sostenere, ma che avrebbero per iscopo di spander l'allarme, di agire sui fondi pubblici, o di impedire agli antagonisti di registrare le proposizioni loro, con un apparente monopolio degli affari. Il male che con questo mezzo potrebbe fare un individuo, potrebbe prendere uno sviluppo pericoloso in seguito all'accordo di più membri d'uno stesso partito (1).

(1) Se è necessario che le proposizioni siano composte prima, quando devono essere presentate ai legislatori, che sono il fiore della nazione, per ragion più forte questa misura sarà indispensabile per le Assemblee popolari, che si formano e si sciolgono in un giorno, e che conoscono poco o niente le arti della discussione.

Digitized by Google

CAPITOLO IX.

PROPOSTE REDATTE ANTICIPATAMENTE

L'obbligo di registrare le proposte suppone anche l'obbligo di redigerle anticipatamente in tutto o in parte: un punto importante, sul quale sarà sempre meglio aver detto troppo che troppo poco. Nello stabilire una regola, bisogna dare le ragioni, sulle quali si fonda. Bisogna soprattutto dimostrare che deve estendersi a tutte le proposte incidenti che possono nascere nel corso di una discussione e a tutti gli emendamenti.

Ogni proposta che tenda a promuovere un atto dell'Assemblea sarà redatta in iscritto prima d'esserle presentata e concepita nei termini propri che dovrebbero poi costituire la risoluzione.

Simili Assemblee hanno luogo di frequente in Inghilterra, sia nelle città, che nei contadi, per presentare petizioni o indirizzi o al Re o al Corpo legislativo.

Se in queste Assemblee un individuo propone l'atto di cui si tratta, preparato antecedentemente, i suoi antagonisti non mancheranno di profittare di questa circostanza per rendere meno accette queste mozioni preparate, essendovi anzi una frase ridicola per indicarle: le intitolano *mozioni, proposizioni di saccoccia.* Questo significa che s'imputa all'autore la secreta intenzione di sorprendere l'Assemblea, e d'ingannarla facendo passare per un atto pubblico le sue idee particolari e personali.

In questo sospetto v'ha un miscuglio d'errore e di ragione, di riflessione e di inavvertenza. L'inavvertenza consiste nel non considerare che una proposizione, per esser l'atto di tutta l'Assemblea, deve cominciare dall'essere l'atto d'un individuo, e che uno scritto di questo genere, come ogni altro scritto, sarà migliore quando sarà stato l'opera del tempo e della riflessione.

Ma per altra parte vi ha un ragionevole istinto che ci porta a diffidare dell'influenza che può ottenere sopra un'Assemblea un individuo proponendole una misura che egli preparò a suo agio, e sulla quale è richiesta di dare il suo giudizio d'un tratto, senza aver avuto tempo di esaminarne i motivi e le conseguenze.

Che cosa devesi dedurre da questo? Forse che non abbiasi mai a portare una proposta scritta innanzi ad una simile Assemblea? No per certo! ma bensì, che le proposte devono essere pubblicate prima che questa si raduni.

Per le adunanze di questa natura esistono talvolta dei regolamenti, che proibiscono di convocarle senza una pubblica dichiarazione dell'oggetto, per cui furono convocate. Questa legge dovrebbe essere universale: e si dovrebbe aggiungervi come condizione obbligatoria, che la proposta principale debba unirsi nella sua totalità all'atto di convocazione; che si lasciasse un intervallo sufficiente, perchè potessero essere pubblicate le proposte rivali, e che mai non potesse alcuna cosa essere proposta a tali Assemblee, che non fosse stata pubblicata prima. Si dirà che questi sono incagli, inciampi alla libertà; ma non è vero: sono parapetti sull'orlo di un precipizio. Tutto quello che rende necessaria la riflessione e la concatenazione negli atti di un popolo libero, è la più sicura salvaguardia dei suoi diritti (S. D.).

Digitized by Google

Vi sono due principali ragioni d'esigere questa redazione per iscritto: 1° Non v'ha altro mezzo per rendere fisso per qualche tempo il senso ed i termini di un discorso; 2° Non havvi altro mezzo per far che la proposta possa essere convertita in legge, senza alcuna variazione nei suoi termini.

Nella maggior parte delle Assemblee politiche, e particolarmente nelle *Assemblee provinciali francesi*, delle quali ci furono comunicati i risultati, si procedeva nel modo seguente. Sottoposta una questione alla deliberazione, ciascuno proponeva il parer suo; ed era uffizio del segretario di redigere le diverse proposizioni che venivano fatte. Questo sistema aveva l'inconveniente di suscitare una contestazione su ciascuna delle redazioni presentate; poichè l'autore di un consiglio, di un parere sa bene esattamente quali sono le sue intime idee, ma è assai difficile che altri le esprima con eguale esattezza e proprietà. Intanto che l'autore ed il redattore si mettono d'accordo, l'Assemblea rimane nella inazione: e quando alfine la proposta è redatta per iscritto, può aver ricevuto delle nuove modificazioni che rendano necessarie altre discussioni.

Se invece voi esigerete che ogni proposta sia scritta anticipatamente dal suo autore, voi risparmierete questo inutile lavoro, ed inoltre voi eviterete una infinità di abbozzi e di composizioni indigeste e precipitate. Quando si è obbligati a mettere in iscritto una proposta intiera, vi si adopera un grado di attenzione molto maggiore, che non quando si deve farla a viva voce. Si determina meglio l'oggetto, si pesano più accuratamente le parole, si ha il tempo di riflettere e di consigliarsi. Quanti avventati divisamenti non si smettono prudentemente, quando si ha la fortuna d'essere costretti a sottoporli a questa prova?

La proposta scritta deve essere il modello identico dell'atto che si tratta di far passare, cioè, deve essere l'atto istesso, la legge ne' suoi termini precisi, cui altro non manca se non la sanzione dell'Assemblea.

Questa condizione è assolutamente necessaria onde aver sotto gli occhi il vero oggetto, l'oggetto intiero, sul quale deve darsi il voto.

Gli emendamenti non fanno eccezione a questa regola, poichè se un emendamento è proposto ed adottato, la proposta emendata prende il posto di quella originale: tutta la differenza sta in questo, che invece d'uno solo, gli autori sono due o più.

In tutte le arti, prima di scoprire la via più breve e migliore, ci si va perdendo per sentieri difficili e tortuosi: ma quando il metodo più conveniente fu alfine riconosciuto, pare tanto naturale, che non sembra possibile che un altro siasi prima presentato alla mente. Spesso la semplicità del mezzo pare che diminuisca il merito d'una invenzione, mentre invece questa semplicità è l'impronta del genio.

Nel Parlamento inglese l'uso antico era assai rozzo ed informe. Il Pre-

Digitized by Google

sidente raccoglieva il sentimento dell'Assemblea da quanto si era detto in tutta la discussione. Egli ne formolava una questione, sulla quale raccoglieva i voti della Camera. Questo sistema fu abbandonato da lunga pezza: ora l'autore d'una proposta la redige per iscritto, la rimette al Presidente, e quando è appoggiata, viene da lui sottomessa alla discussione.

CAPITOLO X.

DELLA REDAZIONE DELLE LEGGI

Noi considereremo ora le proposte come composizioni destinate a diventare e ad aver forza di leggi, è sottomesse all'esame dell'Assemblea: in questa loro qualità, è evidente che esse devono aver la forma meglio atta a subire una discussione parziale punto per punto e per ricevere degli emendamenti.

Il regolamento non può farsi maestro di logica ed insegnare il modo di redigere e concatenare le idee, nè prescriver le leggi della perfezione dello stile: ma vi sono difetti che può prevenire, condizioni che può imporre, perchè ognuno può sottomettersi ad esse. Si dovranno quindi prescrivere i punti seguenti:

1° Brevità negli articoli;

2° Semplicità nelle proposte;

3° Pura espressione della volontà;

4° Esposizione completa di tutte le clausule che deve abbracciare la legge.

Se queste condizioni saranno osservate, un progetto di legge, per lungo che egli sia, avrà una forma maneggevole e malleabile; e sarà cosa facile esaminarlo in ogni sua parte e proporvi degli emendamenti.

1° *Brevità negli articoli.* S'intende per articolo quella quantità di materia che si vuole sottomettere tutta in una volta ad una stessa votazione. Quanto più gli articoli sono lunghi, tanto più è difficile abbracciarne il complesso e vederne insieme distintamente le parti. Ma sarà egli sufficiente di raccomandare in genere la brevità? No; bisogna dare forza di legge al precetto, dichiarando che non sarà ricevuto alcun progetto di legge che contenga, per esempio, più di cento parole, senza che sia diviso in paragrafi numerizzati, nessuno dei quali ecceda la sopraddetta misura. Questo espediente, per bizzarro che possa parere a prima vista, è pure il solo che goda di un'assoluta efficacia (1).

(1) I paragrafi più lunghi del Codice di Napoleone non eccedono le cento parole; e pochi son quelli che si avvicinano a questo numero.

Digitized by Google

I paragrafi devono essere numerati, non essendovi modo più comodo per citarli e riferirsi a loro. « Gli atti del Parlamento sono ben difettosi a questo riguardo. La divisione in sezioni ed i numeri, con cui queste sono indicate nelle edizioni pubbliche, non sono autentici. Nella pergamena originale che è il testo della legge, l'atto è tutto intiero senza distinzione di paragrafi, senza cifre, senza punteggiatura. Non vi si incontra nemmeno la parola *sezione*, nè altra che vi corrisponda. Come si fa dunque a conoscere dove un articolo comincia, e dove finisce? Col ripetere sempre la stessa formola, la stessa frase introduttoria *ed inoltre è ordinato dalla sovraccennata autorità*, o altra simile. È una specie d'algebra in senso inverso. Nell'algebra una lettera tiene il luogo di una linea di parole; qui invece una linea di parole riempie molto imperfettamente l'uffizio di una cifra. Dico *molto imperfettamente*, perchè le parole, di cui si tratta, se possono servire alla divisione delle materie, non servono per le citazioni. Se si vuole emendare o rivocare un articolo d'un atto, siccome è impossibile di indicare questo articolo con una cifra, bisogna ricorrere a circonlocuzioni che cagionano perdita di tempo e frequenti oscurità. E questa è una delle cause per cui gli atti del Parlamento sono inintelligibili da chi non ne abbia fatto un lungo studio » (1).

I primi atti del Parlamento furono redatti in tempi in cui non era conosciuta la punteggiatura e le cifre arabiche non erano ancora in uso, d'altronde gli Statuti, nella loro primitiva semplicità ed imperfezione, erano tanto brevi e poco numerosi, che la mancanza di numerazione non poteva produrre alcun sensibile inconveniente. Le cose continuarono col medesimo sistema per negligenza e per empirismo, ma molto più per un secreto interesse dei legulei, che traendo profitto da questa oscurità dei testi della legge oppongono ad ogni riforma lo spauracchio della parola *innovazione*. Abbiamo vissuto, si dice, per secoli intieri senza conoscere i punti, le virgole e le cifre; quale necessità di adottarle ora? Ma questo argomento risponderebbe al seguente: I nostri padri vissero di ghiande, dunque il frumento è un lusso inutile (2).

2° *Semplicità della proposta*. Questo è il punto principale: la regola di brevità prescritta più sopra, si riferisce essenzialmente a questa:

Ogni articolo deve essere ridotto a una proposizione pura e semplice, o almeno lo stesso articolo non deve contenere due proposizioni complete ed indipendenti in modo che una persona medesima possa approvar l'una e rigettar l'altra.

La chiarezza sarebbe spinta alla perfezione, se ogni articolo potesse

(1) V. *Il Trattato della legislazione* di BENTHAM, cap. 33, *Dello stile delle leggi.*
(2) *Ivi.*

Digitized by Google

avere un senso completo, senza doversi riferire ad un altro. Ma in una composizione che ha diverse parti, questo grado di perfezione è inarrivabile. L'idea del metodo esclude già quella della isolata indipendenza. Non si può in matematica dimostrare una proposizione, se non appoggiandola a proposizioni già dimostrate: ed in ogni serie di ragionamenti, quanto più gli anelli si allontanano dal primo, tanto più crescono in numero.

Quando si è costretti a presentare una lunga concatenazione di idee, bisogna venir in aiuto alla intelligenza con uno stile spezzato: ogni frase separata è un punto di riposo che si offre alla mente.

Fra le *congiunzioni* ve ne sono alcune che offrono la malaugurata facoltà di riunire in una sola un numero indefinito di frasi: esse sono il veleno dello stile legale: tali sono in francese *d'autant que, considérant que;* in inglese *whereas;* in latino *quando quidem;* in italiano *visto* o *stante che, conciossiachè* e mille altre simili per mezzo delle quali si accumula una massa di confusioni, congiungendo violentemente gli oggetti che meglio converrebbe tenere assolutamente divisi.

Ma se le proposizioni non possono sempre essere indipendenti le une dalle altre, bisogna almeno evitare che esse non siano *complessive.* Una proposizione complessiva in materia legale è quella che comprende due proposizioni, delle quali si può approvar l'una e disapprovar l'altra. Ne sia esempio una delle questioni che nel 1788 furono proposte ai notabili per la composizione degli Stati Generali: — *Si devono esigere certe qualità negli elettori e negli eleggibili?* Con questa frase due proposizioni ben distinte sono presentate come se non ne formassero che una sola.

Bisogna esigere certe qualità negli elettori?

Bisogna esigere certe qualità negli eleggibili?

Ecco due questioni tanto distinte, che devono esser decise da diverse serie di considerazioni le quali potrebbero benissimo far rispondere affermativamente ad una, negativamente all'altra. Ma riunendole in questa guisa si cerca di ingannar l'intelletto, di fargliele credere talmente collegate che l'affermazione o la negazione debbano loro essere applicate in comune (1).

Supponete ora che una proposizione presentata come unica ai vostri voti, ne contenga realmente due, l'una delle quali voi siate pronti ad approvare e l'altra no; se rimane indivisa, una metà dovrà passare pel vostro voto, ma contro il voler vostro. Se invece è divisa, a voi rimane la libertà della scelta, voi votate per una senza votare per l'altra; votate contro questa

(1) Questo sofisma corrisponde a quello che nella *Logica* d'ARISTOTILE è indicato colle parole: *secundum plures interrogationes ut unam.* Il miele ed il fiele, sono essi dolci? — È un giuoco d'idee per mettere i ragazzi nell'imbarazzo: ma la legislazione sovente ne fece uso per ingannare gli uomini.

Digitized by Google

senza votar contro quella: e quanto dicesi d'un individuo, può applicarsi alla intiera adunanza.

Per mezzo delle proposizioni complesse una Assemblea libera da ogni esteriore violenza potrebbe subire una specie di violenza intima: una buona legge potrebbe diventar lo stromento per farne passare una cattiva.

Vi sono delle circostanze nelle quali si può così costringere un'Assemblea a fare il sacrifizio dei suoi diritti più importanti. Le si propone una legge non solo buona, ma necessaria per la conservazione dell'Assemblea istessa o dello Stato; e a questa legge se ne congiunge un'altra colla quale ella è privata di qualche essenziale prerogativa. Che farà l'Assemblea? converrà che si rassegni, come quel patriarca, che stimolato dalla fame cedè i suoi dritti di primogenitura per una scodella di lenti.

Questo macchiavellismo, direte, è una supposizione gratuita, una mera finzione. Ma la cosa è ben diversa, la storia ne fornisce numerosi esempi. Nelle antiche repubbliche la *iniziativa* delle leggi apparteneva esclusivamente ad un Senato: il popolo non possedeva altro che l'alternativa d'approvare o di rimandare il tutto con un atto solo. Non gli si lasciava facoltà di scegliere: ed i suoi capi gli facevano comprare una legge disiata, una legge necessaria a prezzo di qualche altra misura contraria ai suoi interessi.

3° *Bisogna contentarsi di una pura e semplice dichiarazione della volontà senza mescolarvi delle ragioni degli affetti e delle opinioni distinte da questa stessa volontà.* Il dare le ragioni di una legge, è una operazione distinta che non deve mai essere confusa colla legge istessa. Se havvi necessità di istruire il popolo, questo si può fare in un preambolo, o in un commento che accompagni il testo della legge; ma una legge imperativa non deve contenere che la pura espressione della volontà del legislatore. Essendo fatta per servir di regola alla condotta dei cittadini, non sarà mai troppo semplice, troppo chiara, abbastanza scevra d'ogni appiglio alla contestazione. Se voi mescolate fra le sue disposizioni delle ragioni, delle opinioni, rendete avversi alla legge tutti coloro, che non sono convinti delle ragioni, nè approvano le opinioni che ella professa: invece d'essere per opera di tali aggiunte più forte, ne rimane indebolita: voi fornite ai suoi avversari i mezzi di combatterla, la esponete da molti lati alle loro dispute, alle loro offese.

Basta talvolta un epiteto infelice per alterare la semplice espressione della volontà. Lo stesso effetto può risultare dalla scelta d'un termine che porti seco qualche idea di biasimo o di approvazione, quando si sarebbe dovuto impiegare un termine neutro; per esempio *eretico* invece di *non cattolico; innovazione* invece di *cambiamento; usura* per *interesse illegale.* Questi termini troppo energici peccano tutti per l'inconveniente, di cui abbiamo parlato più sopra, di racchiudere cioè proposizioni complesse, essi

Digitized by Google

esprimono non solo un *fatto*, sul quale tutti possono esser d'accordo, ma anche una *opinione*, che potrebbe essere accolta dagli uni, riprovata dagli altri. Un esempio: « È stabilito che nessun eretico possa sedere in questa Assemblea ». La prima proposizione contenuta in questa frase è: « È stabilito che nessun uomo che non appartenga alla religione dello Stato potrà essere ammesso a sedere in questa Assemblea ». La seconda proposizione è: « Questa Assemblea dichiara che tutti coloro che professano un'altra religione, meritano, a parer suo, il titolo di eretici ». Ecco due proposizioni affatto distinte ed estranee l'una all'altra: l'una dichiara una volontà relativa ad un fatto; l'altra dichiara lo stato dell'opinione, dell'affetto, della passione di colui che vota. Un medesimo individuo può ammetter la prima e ricusare di soscrivere alla seconda.

Chi amalgamasse così due cose diverse in una sola proposizione, commetterebbe una specie di falsificazione e nuocerebbe alla libertà dei voti senza che da ciò ne derivasse alcun bene.

Così, coll'inserire nel contesto della legge opinioni o argomenti estranei alla legge stessa, voi esporrete la misura ad essere respinta, benchè in sè fosse conforme al voto generale dell'Assemblea.

Diffatti i votanti, benchè siano d'accordo sulla bontà della misura presentata, possono esser mossi ad adottarla da ragioni molto diverse; e se quelle che voi presentate a loro offendono i loro sentimenti, essi proveranno una giusta e naturalissima ripugnanza a professare una opinione, che non è dettata dalla coscienza; sarebbe come esigere da loro una falsa dichiarazione, farli mentire nella legge.

Suppongasi la proposizione seguente: « Considerando, che non havvi alcun Dio, tutte le leggi penali relative alla divinità sono abolite ». Quando anche tutti i membri dell'Assemblea volessero all'unanimità l'abolizione di queste leggi penali, a stento se ne troverebbe uno, che non si rivoltasse contro questa dichiarazione d'ateismo; e tutti preferirebbero di respingere l'intiera misura, piuttosto che ottenerla a tal prezzo.

Pare che in una libera Assemblea ogni autore di una proposta dovrebbe osservare questa regola, se non fosse per altro, per prudenza, poichè un simile accessorio non potrebbe a meno di esporre la proposta principale ad essere rimandata.

Ma lo spirito di parte non ragiona così. Quanto più il progetto di legge inchiude di clausole dispiacevoli agli avversari, tanto miglior prova di forza si spiega, riuscendo a farlo passare. Il trionfo degli uni s'accresce dalla mortificazione degli altri.

Diamo pure un esempio di queste piccole guerre dei partiti: andremo a cercarlo in Inghilterra e negli antichi tempi, quantunque non sarebbe difficile trovarne di più vicini. Noi vedremo una mozione elaborata

Digitized by Google

da questo spirito di ostilità ed ammollita e piegata alternativamente in contrari sensi mediante la inserzione di motivi ed opinioni che la presentano sotto un aspetto affatto diverso (1).

« Si propone che fra le istruzioni da darsi al Comitato suddetto (onde ristabilire in qualche parte il commercio del regno) vi sarà quella di cercare ogni modo conveniente per poter abolire le imposte sul sapone e sulle candele (le quali imposizioni gravitano immensamente sui manifatturieri e sui poveri in generale) ».

È evidente che colle due frasi rinchiuse fra parentesi l'opposizione voleva rendere odiose queste due imposte senza considerare che tali osservazioni potevano indistintamente applicarsi ad ogni sorta d'imposta.

Le due clausole furono soppresse per mezzo di ottimi emendamenti; ma questo trionfo non bastò al partito ministeriale, il quale volendo far cadere la proposizione intiera fingendo di perfezionarla vi fece inchiudere la clausola seguente: « Le quali imposizioni furono concesse per servire di pegno a diversi prestiti, ed il prodotto delle quali appartiene al fondo di *ammortizzazione* destinato a pagare il debito della nazione ». Non fa quasi bisogno d'aggiungere, che la proposizione così sfigurata, non convenendo più nè a coloro che la sostenevano, nè ai loro antagonisti, fu rimandata all'unanimità.

4° *Il progetto deve contenere una completa esposizione di tutte le clausole, che devono essere comprese nella legge.* Questo si riferisce principalmente a certi termini, che sono facilmente soggetti ad essere cambiati per sostituirvi altri termini dello stesso genere; come sarebbe una quantità, una cifra, una porzione determinata di tempo, che può essere cambiata in un'altra, p. es. *l'arresto durerà* (un anno); *la multa sarà* (del decimo della rendita); *la ricompensa sarà di* (venti lire sterline) ecc. (2).

Nei *bills* che si presentano al Parlamento britannico è d'uso che questi punti siano lasciati in bianco fra due parentesi in questo modo: *L'arresto durerà* (.....), ovvero *la multa sarà di* (.....). Si lasciano così in bianco quei punti sui quali può esservi una grande latitudine di scelte, sicchè l'autore del *bill* non abbia alcuna ragione conveniente che lo determini a scegliere piuttosto un termine che un altro. La prima discussione riguarda il fondo stesso della misura senza tener conto di queste lacune, che sono poi riempite in un Comitato, su mozione di qualche membro.

I giornali della Camera dei Comuni registrarono molti esempi di casi, nei quali la Camera ricusò di accettare dei *bills*, per la sola ragione, che l'autore aveva riempite queste lacune invece di lasciarle in bianco. Tutto questo per non ledere la libertà; e infatti sino a che il termine della questione non fu fissato con una cifra, si ha maggior latitudine nella scelta.

(1) *Giornali della Camera dei Comuni*, vol. XXXI, p. 235, 24 febbraio 1728.
(2) L'autore intitola questi termini mutabili col nome di *competitori congeneri*.

Digitized by Google

Io non comprendo la forza di questo argomento. La libertà esiste su questi punti, come su ogni altra parte della proposta. Ciascuno ha la facoltà di proporre un numero, una quantità più piccola invece della più grande o viceversa, un luogo per un altro, ecc.

Al contrario, mi pare che la discussione abbia molto a guadagnare, quando siano fissati tutti i punti sui quali deve versare. In fin dei conti, queste lacune bisogna che siano riempite, e che qualcuno proponga un termine, una cifra: ora chi potrà compier quest'ufficio meglio che l'autore della proposta? Chi può presumersi che abbia una maggiore cognizione della materia? Se non obbligate lui a pensarvi, è a temersi che queste lacune siano riempite con troppa precipitazione, come particolari di poca importanza.

Questo costume di lasciar delle lacune ebbe senza dubbio origine nella prudenza dei redattori. Se io lascierò questo termine in bianco, dicevano, non urterò contro le idee di nessuno; ma se presento un termine fisso che non può andare a genio a tutti, rischio per questo solo di perdere una certa quantità di voti.

Questo ragionamento non manca di giusto fondamento, nulla essendo tanto comune nelle politiche adunanze, quanto la mancanza di sincerità, la quale fa sì che taluno si appigli alla prima obbiezione di dettaglio, che è facile rimediare, per farne una obbiezione generica e radicale (1).

CAPITOLO XI.

QUADRO DELLE PROPOSTE

Noi vogliamo qui parlare di un apparato meccanico semplicissimo che ha per oggetto di mettere sotto gli occhi dell'Assemblea in un quadro le materie, sulle quali deve deliberare. La semplice lettura di una proposta non può procurarne che una imperfetta e fuggitiva idea. Se si vuole che veramente sia presente allo spirito degli uditori per l'intiera durata della discussione, bisogna renderla sempre presente ai loro occhi.

Mi contenterò di dare qui un'idea generale di questo quadro. Figuratevi di sopra dallo scanno del Presidente una galleria che presenti sul davanti due grandi quadri a fondo nero, mobili come una porta a doppia imposta, lunghi nove piedi, larghi sei. Questo fondo traforato ad eguali distanze servirà a ricevere delle lettere abbastanza grandi per poter esser

(1) *Trattato della legislazione: dello stile delle leggi.*

Digitized by Google

lette da tutti i punti della sala, le quali vi saranno adattate e fisse per mezzo di un uncino. Appena una proposta diventerà oggetto di discussione, sarà trasmessa ai compositori, che la trascriveranno sulle due pagine del quadro e la presenteranno agli sguardi dell'adunanza come un avviso appiccicato al muro.

L'utilità di questa invenzione, nel suo aspetto più generale, consiste nel disporre le cose in modo, che nessuno possa essere nel caso di ignorare il testo della proposizione, su cui deve votare.

Egli è vero che ciò che meglio importa di conoscere in una proposizione è il suo senso e non i termini, lo spirito e non la lettera; ma non è che per mezzo della lettera, che si può assicurarsi dello spirito di un discorso: uno sbaglio su di una parola sola potrebbe cambiarne intieramente la sostanza. Appena le parole sono sfuggite dalla memoria, si corre rischio di cadere in simili sbagli: pericolo che sarebbe follia lasciar sussistere, quando si può ovviarvi in modo così semplice ed infallibile.

Non havvi in tutto il corso della discussione un momento, in cui ogni membro non abbia bisogno di conoscere i termini precisi della proposta e di poterla consultare, sia per fare una giusta applicazione di quel che sente, sia per prendere parte attiva alla discussione. Questa cognizione è per lui di prima necessità, sia ch'egli agisca come giudice, dando il suo voto, sia che faccia da avvocato, parlando in favore o contro la proposta.

Anzitutto, quanto a coloro che ascoltano, nulla può essere loro più comodo che un simile quadro. Tutto ciò che tende a sollevare la memoria facilita l'intelligenza; e si hanno molto minori dubbi sul senso di un paragrafo, quando non se ne ha alcuno sulle sue parole. Se non si fa che annunziare o leggere la proposta, tutti coloro che erano distratti, coloro che non hanno tenacità di memoria, coloro che giunsero troppo tardi per sentirne la lettura, sono nella necessità assoluta d'ignorare il progetto che si discute, o di ricorrere ad informazioni, che esigono dei movimenti irregolari, delle reciproche interruzioni, dei rumori; e così cagionano sempre qualche confusione.

Quanto a coloro che parlano, l'utilità di questo quadro è ancor più sensibile. Quando principalmente si tratta di un progetto di legge alquanto lungo, per ricordarsi del testo ci vuole uno sforzo di memoria, che divide l'attenzione in un momento in cui se ne ha troppo bisogno per servirsene in altro modo. Quando si è già troppo occupati nella ricerca degli argomenti è un grave incomodo quello di dover cercare anche le parole; questo sforzo e l'esitazione che ne segue rompono il filo delle idee.

E per altra parte questo stesso sforzo di memoria è spesse volte inutile, e nulla havvi di più comune, che sentire oratori, anche dei più esercitati, cadere in involontari errori sui precisi termini di una proposta. Se questi

Digitized by Google

errori di esposizione non sono scorti, ne risulta una falsità nel giudizio che sovra essi si fonda; se qualcuno se ne accorge, i suoi reclami danno luogo a dispute o ad apologie; e si perde il tempo in inutili accuse e difese.

Il quadro da noi proposto contribuirebbe in più d'un modo a perfezionare la discussione. Noi abbiamo detto che serve di salvaguardia all'oratore contro gl'involontari errori; ma egli servirebbe altresì all'Assemblea contro le citazioni studiatamente false, contro i contorcimenti e le spiegazioni insidiose colle quali si imputano spesso agli avversari i sentimenti che sono da loro lontani. Questa mancanza di candore si fonda sullo stesso principio su cui è basata la calunnia: comunque vadano le cose, si spera sempre che qualche effetto ne risulti. Ma ciò che meglio protegge la falsità di una esposizione, è la difficoltà di distinguerla da un errore involontario: quindi, rendendo questo impossibile, avrete prevenuto anche quella.

Un altro inconveniente delle discussioni sono le digressioni. Esse soventi volte derivano da una debolezza dello spirito, che senza volerlo perde facilmente di vista il punto di cui si tratta. Ma quando l'oratore dimentica l'argomento, e comincia a batter la campagna, il nostro quadro offre il miglior mezzo di ricondurlo sul suo sentiero. Adesso per far questo bisogna che un membro si alzi, interrompa il discorso e richiami l'oratore all'ordine. Questa è una specie di provocazione, è un rimprovero, del quale l'amor proprio si sente offeso; l'oratore aggredito si difende, e la discussione non versa più sul soggetto, ma sulla competenza degli argomenti addotti. Il dispiacere che cagionano queste scene a chiunque non sia animato dallo spirito di parte, fa sì che si tollerano molte di queste discussioni, dacchè l'esperienza provò che il rimedio sarebbe peggiore del male. Quanto al Presidente, benchè sia obbligo suo di troncare queste discussioni, la prudenza gli consiglia di evitare le ammonizioni troppo frequenti, e di non scendere ad alterchi che potrebbero compromettere la dignità sua o la sua imparzialità.

Ma, supponendo che il nostro quadro sia collocato disopra di lui, il caso è molto diverso. Senza interrompere l'oratore egli può avvertirlo con un solo gesto, e questo pacifico segno non trarrà seco i pericoli d'una apostrofe personale. Sarà un calmante e non uno stimolante, un consiglio e non un'accusa. Non è più l'atto d'un avversario, ma l'avviso d'un giudice. L'oratore avvertito non è costretto a fermarsi, nè a far atto di sommessione, nè a confessare un torto; egli deve solo ritornare sul suo soggetto, fingendo di continuare il discorso; ma intanto non può ignorare che il segno del Presidente è un richiamo all'Assemblea, l'attenzione della quale fu con esso rivolta sopra di lui.

Dirò per ultimo che questo stromento parmi aumenti di molto la facilità di produrre dei buoni emendamenti. Se una semplice lettura basta per

Digitized by Google

abbracciare lo spirito generale d'un progetto di legge, non basta per valutare la proprietà delle espressioni. Se si hanno a fare osservazioni sullo stile, non si può fidarsi della sola memoria: bisogna avere lo scritto sotto gli occhi, considerarlo più volte, applicare a tutte le sue parti il microscopio dell'attenzione: non v'ha altro mezzo di scoprire le minute imperfezioni dei particolari. Questo genere di critica costituisce un talento speciale, che spesso è posseduto ad un alto grado da certuni, che non hanno nessuna delle altre qualità che formano un buon oratore: anche un grammatico perfetto è utile, più che non si voglia credere, alla legislazione.

Grande sarebbe già il servizio reso dal nostro quadro, se non avesse avuto altro effetto che quello di far profittare l'adunanza delle cognizioni di un sol uomo d'abilità, che scoraggiato dalla mancanza di memoria sarebbe rimasto senza di quello nella inazione. È noto come le due più importanti facoltà dello spirito umano, il criterio e la fantasia, siano spesso eminenti in un uomo che manca di memoria e soprattutto della facilità di ritener le parole. Or bene tanto nelle virtù, come nei talenti, come in questo della memoria, quanto meno le funzioni a compiersi ne richiederanno, tanto minore sarà il pericolo che si abbia a difettarne.

Si dirà forse che la stampa delle proposizioni, ove preceda la discussione, compie lo stesso uffizio, e può tener luogo del quadro. Ma nel corso di una discussione quante proposte incidentali ed impreviste non hanno luogo? quanti emendamenti, che non si avrebbe avuto tempo di stampare? E per altra parte, un pezzo di carta che si debba leggere e consultare, è ben lungi dal tornare tanto agli uditori quanto all'oratore così comodo come un quadro che si abbia di continuo sotto agli occhi. Non occorre di chinarsi per leggere, di troncare il discorso o cessar d'ascoltare; si può benissimo leggere una intiera linea del quadro senza interrompersi d'un minuto secondo. E poi quel grande vantaggio del quadro, la forza ch'egli dà al regolamento contro le inutili digressioni con un semplice gesto di avviso, sarebbe invano cercato nella proposta stampata (1).

Descrizione del quadro. — Il piano che io sto per dare può servire per una prima prova. Quanto più è facile l'esecuzione, tanto meno sono importanti i particolari. Il quadro può avere la forma di una porta a due

(1) Ho proposto questo piano del signor BENTHAM a molti membri dell'Assemblea costituente, che lo trovarono ingegnoso ed anche utile, ma ineseguibile per la rapidità delle operazioni dell'Assemblea. Per molti mesi, dice il DUMONT, ho seguitato assiduamente il corso delle sue sedute, e mi ricordo del numero di volte in cui mi fu difficile conoscere il soggetto della deliberazione: mi indirizzava a vari membri, e spesso anch'essi non erano in grado di darmi informazioni. Anche quando la proposta era conosciuta, non ne sapevano se non l'oggetto generale, ma nulla dei particolari, dei precisi suoi termini. Quindi continue questioni di parole: bastava l'assenza, la distrazione d'un momento, o un tardo ingresso, per essere

Digitized by Google

imposte. Esso dev'essere teso in modo da presentare una superficie piana, non concava nel mezzo. La dimensione delle lettere dipende dall'ampiezza della sala. Su fondo nero, sono preferibili caratteri dorati, con molta luce che batta sul quadro, e lettere piuttosto oblunghe che quadrate. Le lettere fatte a modo di bottoni debbono avere un uncino, per mezzo del quale possono essere attaccate al quadro in brevissimo tempo. L'uniformità delle linee può essere guarentita da un filo che attraversi il tessuto stesso della stoffa.

Composizione del quadro. — Le due imposte girano sui loro poli come una porta. I compositori mentre sono al lavoro rimangono in vista dell'Assemblea, che è il miglior modo di eccitarli ad emulazione e diligenza. Le due imposte poi ravvicinate devono presentare l'aspetto delle due pagine di un libro aperto. Gli emendamenti potranno essere esposti in un apposito quadro collocato accanto al primo, con un indice che diriga lo sguardo verso la parte della proposta originale che si vuol emendare, ed una parola nella parte superiore del quadro che indichi se l'emendamento è *soppressivo*, *sostitutivo* o *addizionale*.

Gioverà avere un assortimento di quadri, per poter preparare anticipatamente tutte le proposizioni che saranno conosciute e farle succedere rapidamente le une alle altre.

Supponendo che ogni quadro sia alto 9 piedi e largo 6, e che le lettere siano d'un pollice e mezzo per tre quarti di pollice, i due fogli della tavola possono capire oltre a quattro pagine di stampa comune in-8°; questo mi risultò da una specie di calcolo approssimativo (1). In una chiesa ho osservato che la tavola del decalogo scritta con caratteri grandi 3|4 di pollice, era comodamente leggibile da gente di vista comune a 52 piedi di distanza.

Si può accelerare il lavoro dei compositori servendosi di ciò che si chiama in Inghilterra *sistema logografico*, che consiste nell'ordinare non lettere, ma intiere parole. Per mezzo della moltiplicazione dei quadri, una composizione troppo lunga per essere presentata tutta intiera all'Assemblea, potrebb'essere divisa in parti. Un progetto di legge, p. es., per lungo che fosse, sarebbe composto anticipatamente, ed i quadri potrebbero succedersi senza allungare il lavoro della Camera.

affatto all'oscuro dell'argomento della discussione. Si cercava d'informarsene mediante conversazioni, che riunivano dei gruppi di persone, fra le quali sorgevano contestazioni particolari. Molte proposte così presentate passano come ombre, o non erano conosciute che a mezzo. Gli uomini indolenti si levavano o per non votare o riserbandosi a dare un voto di fiducia; il che vuol dire che sentendosi incapaci a formarsi un'opinione propria, s'abbandonavano a quella del loro partito.

Queste osservazioni sembrano minute, ma una massa di tali minutezze produce gravi effetti. Un torrente non è composto che di gocciole d'acqua; una montagna di grani di sabbia (S. D.).

(1) 100 linee di 75 lettere oltre i voluti spazi.

Digitized by Google

Ma se questo metodo ha i suoi limiti, cioè se vi sono casi, nei quali le circostanze non permettono di impiegarlo per ragioni di tempo o di spazio, questi limiti nulla provano contro l'utilità sua nei casi nei quali può essere impiegato. Questa utilità è tanto grande e così evidenti sono gl'inconvenienti del sistema attuale, che sarebbe a maravigliarsi non sia stato immaginato più presto, se non si sapesse che in questa materia non si deve fare maraviglia di nulla. Sotto gli auspizi della cieca pratica tradizionale, è la barbarie che detta le sue leggi alla civiltà, l'imperizia che prevale alla esperienza.

CAPITOLO XII.

DELLA DISCUSSIONE

Apertura della discussione. — Si dev'egli esigere in ogni caso, *che una proposizione sia appoggiata?*

Una mozione non è ricevuta nella Camera dei Comuni, se non è appoggiata da un altro membro, oltre all'autor suo, ossia da un secondo membro che voglia riconoscerla.

Questa regola è creduta atta a prevenire delle mozioni che avrebbero consumato inutilmente un tempo prezioso. Prima di cercare che l'adunanza se ne occupi bisogna consultare un amico. Se non si può trovare uno, un solo che l'approvi, non sarà male che la mozione sia abbandonata. Quale speranza invero rimarrebbe all'autore di convincere la maggioranza, se egli non ha potuto convincere nessuno dei membri a cui prescelse di ricorrere?

Ma bisogna pur dire che questo mezzo è poco efficace; è nullo contro le proposizioni promosse da un partito, contro un uomo che trovi nell'Assemblea un amico facile ed arrendevole, o contro due pazzi o due ignoranti decisi a sostenersi a vicenda.

Inoltre, esso non può essere applicato che alle proposte originali; quelle che nascono nel corso della discussione, gli emendamenti, sui quali non si ha l'agio di consultare i colleghi, non potrebbero esservi assoggettati.

Si può opporre a questo sistema, che tende a togliere il coraggio a coloro che avrebbero invece bisogno d'uno speciale incoraggiamento, alle persone isolate, che, gelose della loro indipendenza, non vogliono legarsi ad un partito. Se un uomo di questo carattere dopo due o tre tentativi non troverà un secondo, questo basterà per iscoraggiarlo; e non si deve per

Digitized by Google

questo conchiudere che una misura sia frivola od assurda perchè così a prima vista fu respinta in tal modo. Quanti motivi, oltre ai demeriti del progetto, non possono cagionare tale rifiuto di appoggiarlo? Uno non vuol farsi innanzi, un altro non ama le seconde parti, un terzo prevede che la misura proposta non passerà, un quarto teme che gli susciti dei nemici. Molti, infine, possono rifiutare per motivi affatto estranei al fondo della questione.

Quando anche non fosse che un semplice imbarazzo, questo metodo, dacchè non è utile, è dannoso e dev'essere tolto di mezzo. La Camera dei Pari non lo ha ammesso e nessun inconveniente ne è derivato. Del resto, gli argomenti addotti pro e contro sono di poco rilievo.

Ammessa una volta una proposta, deve essere letta prima che si conceda la parola al suo autore. — Se l'argomento al quale si applica il discorso non è ben conosciuto, il discorso perde evidentemente gran parte del suo effetto. Non si può giudicare della forza o della debolezza degli argomenti addotti, finchè non si ha chiaramente presente allo spirito l'oggetto al quale essi si riferiscono.

Non havvi regola più efficace di questa onde prevenire gl'inutili discorsi. Se un membro che ha nulla a proporre chiede di parlare, egli è fin dal principio obbligato a dare una ragione che giustifichi questa sua volontà; se non ne ha alcuna è costretto a tacere.

Nella Camera dei Comuni, la regola permette solo di parlare o su d'una mozione ammessa, o per introdurne alcuna: ma siccome non se ne esige la immediata presentazione, spesso avviene che bisogna subire lunghi discorsi che non sono poi seguìti da veruna mozione. Questo è un esempio di quelle leggi delle quali si sente parlare con tanta lode, di quelle leggi che sarebbero così buone e vantaggiose, solo che si volesse osservarle.

In pratica però si usa in Inghilterra di dare avviso alla Camera delle mozioni che si vogliono proporre, lasciandole prima della discussione uno spazio più o men lungo di tempo secondo la supposta loro importanza. Ma si contentano di una indicazione generale dell'argomento della mozione, senza presentarla per intiero, nè redigerla in iscritto. E questo è un difetto, è un fermarsi a mezza via: imperocchè quelle stesse ragioni che richiedono che la mozione sia annunziata prima, devono anche far decidere che sia presentata per esteso. Non è egli ridicolo, il dire ad un'Assemblea di legislatori: « Indovinate, conghietturate, immaginatevi che cosa sia per essere in sostanza questa mozione, della quale non vi do che il titolo », e tenere la loro curiosità sospesa come se si trattasse di sostener l'interesse di un dramma, oppure si tendesse a vincer d'assalto e per sorpresa la deliberazione?

I termini della mozione non essendo conosciuti prima, riesce impossibile

Digitized by Google

preparare degli emendamenti: quindi tutto quello che riguarda gli emendamenti offre una scena di precipitazione. Proposti senza piano preconcetto, sono combattuti nella stessa guisa: essi non presentano per lo più che idee vaghe ed incoerenti, proposte crude ed indigeste. Ma il peggior male che ne risulta, è quello che non si può vedere, nè calcolare, il male negativo, la privazione, la mancanza degli utili emendamenti che avrebbero potuto essere presentati, se si avesse avuto agio a riflettere, se si fosse anteriormente conosciuta l'intiera mozione.

Noi abbiamo dunque fatto un passo: la proposta fu letta. Ora diciamo *che il suo autore deve esser ammesso a parlare su di essa per il primo.* Non è a presumersi che altri possa presentarne i motivi più vantaggiosamente di lui.

Egli è evidente che nessuno deve esser sentito *contro* una proposta prima che qualcuno abbia parlato *in favore* di essa. Se non si hanno argomenti in favor suo, è tempo perduto il combatterla. Gli argomenti *in favore* devono essere i primi presentati, onde gli opponenti abbiano un punto fisso da battere e non si perdano in vaghe congetture.

Bisognerebbe anche fissare una parola, colla quale si segnasse la fine di un discorso: p. es. *ho detto:* questa parola finale sarebbe un mezzo di prevenire quella indecente impazienza che si manifesta in un'Assemblea quando coloro che vogliono parlare dopo spiano tutte le pause accidentali dell'oratore, e non attendono che egli abbia finito per togliergli violentemente la parola.

Se l'oratore parla, stando in piedi, egli può segnare sedendo la fine del suo discorso: il gesto in tal caso giunge più facilmente agli occhi, che non la parola all'orecchio.

Quella regola è dunque più necessaria in un'adunanza nella quale si parli seduto: ma è utile dappertutto, per premunire l'oratore contro la paura d'essere interrotto, e perchè la discussione proceda colla debita convenienza.

In una grande Assemblea, colui che ha la parola deve restare in piedi. — In questa attitudine la voce è più forte, più libera e più variabile; l'oratore esercita un ascendente maggiore sull'udienza: vede meglio l'impressione che fanno le sue parole. Ma qui non si può dare una regola assoluta, non potendosi nemmeno fissare i limiti che distinguono una grande da una piccola Assemblea. Inoltre vi sono persone che per l'età o per infermità troverebbero troppo faticosa questa posizione. Un uffiziale ferito non deve esser così privato del diritto di parlare per la sua patria. Lord Chatham, debole ed illanguidito, era pressochè coricato sul suo seggio quando lanciò le ultime folgori della sua maschia eloquenza.

Discussione libera o ristretta. — Vi possono essere due specie di

Digitized by Google

discussioni, l'una senza diritto di replica, l'altra con questo diritto. — Nella prima, che io dirò *ristretta*, ogni membro con una sola eccezione, della quale farò quanto prima parola, non può parlare che una volta sola. Nella seconda specie di discussione, che diremo *libera*, ognuno ha il diritto di parlare tante volte, quante gli pare conveniente.

Il primo metodo può essere necessario in una grande adunanza, dove molti membri domandino la parola. Pel principio dell'egnaglianza, bisogna assicurare ad ogni membro il diritto d'esser sentito; e vi sarebbe una specie d'ingiustizia nel permettere agli uni di parlare per la seconda volta, mentre altri non avrebbero ancora potuto farsi sentire. Quando adunque vi ha un numero di oratori eccedente, cioè maggiore di quello che possa essere comodamente sentito pel pronto disbrigo degli affari, l'esclusione delle repliche diventa una regola necessaria.

Tuttavia il metodo della discussione libera ha grandi vantaggi. In un dibattimento individuale fra due oratori, la discussione è meglio condotta, gli argomenti sono più stringenti, che non quando gli oratori sono molti. Ogni replica contribuisce a spandere una luce maggiore ed a fortificare l'impressione fatta dai primi argomenti. La discussione si anima, diventa più drammatica e più interessante. Tutti prestano attento l'orecchio alla disputa, e si sforzano di cogliere o prevedere gli argomenti dei due antagonisti. Non si fanno false mosse, nè marcie retrograde; ogni passo vi avvicina sempre più alla conclusione. Ora questo interesse è per così dire ingannato o indebolito ogniqualvolta un nuovo interlocutore viene a rompere il filo della discussione, inframmettendovi idee affatto diverse. Quindi il primo sentimento degli uomini, il loro naturale istinto è favorevole a questo modo di discussione fra due oratori che sostengono alternativamente il *pro* ed il *contro*.

Nel Parlamento inglese si riuniscono questi due metodi con due procedimenti: l'uno quando l'Assemblea è in *Camera*, l'altro quando si costituisce in *Comitato generale*. Nella Camera si segue strettamente la regola di non accordar la parola che una volta sola. Nel Comitato generale s'usa di concedere la libertà delle repliche, e la discussione si agita sovente fra un ristretto numero di persone che studiarono la quistione con attenzione particolare. Tuttavia ciò avviene piuttosto in conseguenza di una tolleranza che non d'una regola; e così dev'essere, imperocchè vi sono dei parlatori ostinati, ai quali se si desse ansa, non si verrebbe mai ad un fine. Le repliche hanno anche l'inconveniente di trarre seco delle personalità, che fanno spesso degenerare la discussione in amare ed infruttifere conversazioni.

Accordando la libertà di replica, non si esporranno le discussioni ad una lunghezza incompatibile colla spedizione degli affari? Questa è l'obbiezione

Digitized by Google

più forte: ma in primo luogo non sono sì frequenti in un'Assemblea legislativa i casi, in cui occorrano pronte decisioni; e in tali casi essa è sempre padrona del suo regolamento, sempre libera d'agire secondo le circostanze. In secondo luogo, può egli considerarsi come perduto il tempo impiegato in una discussione di buona fede, per lunga ch'ella sia? È forse scopo principale la celerità? Converrà dunque, per sottrarsi alla noia di brevi istanti, correre il rischio di lunghi pentimenti? In fatto d'esame, non è l'eccesso che convien temere: le cattive leggi sono il risultato della fretta e della disattenzione. Dev'esser regola generale di nulla rifiutare di quanto può servire ad illuminare l'Assemblea; e come si potrà decidere anticipatamente che un uomo il quale chiede la parola non abbia nulla di utile a dire?

Infine mi sembra dubbio che le discussioni debbano essere prolungate dall'ammissione delle repliche. Appena la quistione è dilucidata, o i due partiti riconoscono l'impossibilità di persuadersi a vicenda, la discussione è giunta al suo termine naturale, e tutti sono impazienti di vederla chiusa. Ora la libertà delle repliche tende a condurre la discussione a questo punto finale. Due antagonisti impegnati in una lotta, alla quale si sono preparati, si rispondono con maggiore giustezza; vanno più direttamente allo scopo senza perdere il tempo in formole, esordi, apologie, come fa ogni nuovo oratore per dare al suo dire la forma e gli ornamenti di un completo discorso.

Alla fin dei conti, la discussione libera non ha per effetto necessario di privare alcuno della libertà di parlare. Solo ritarda il momento in cui potrà fruirne. È una semplice trasposizione di tempo che non nuoce per nulla alla eguaglianza di tutti.

Dietro questa esposizione di ragioni pro e contro, ogni Assemblea può giudicare delle circostanze, secondo le quali può convenirle di adottare questa o quella forma di discussione.

Ma anche nel caso, in cui non fossero generalmente permesse le repliche, bisogna pur sempre fare una eccezione in favore dell'autore della proposizione. *Colui che ha aperta la discussione deve aver la facoltà di chiuderla, ossia di essere l'ultimo a parlare.* Bisogna presumere che egli conosca meglio d'ogni altro il forte ed il debole della sua proposta; e se egli non avesse il diritto di replicare, obbiezioni, alle quali egli solo saprebbe rispondere, potrebbero trascinar l'adunanza. Nel Parlamento inglese questa ultima risposta è ordinariamente quella che è più attentamente ascoltata da tutta l'udienza. È in questa che l'oratore concentra tutte le sue forze, e riconduce tutto a quel punto essenziale che deve determinare il giudizio. *Videndum est ubi sit res summa, nam fere accidit ut in causis multa dicantur, de paucis judicetur.*

Unità d'oggetto nella discussione. — L'unità della discussione sarà

Digitized by Google

rigorosamente osservata; cioè *quando una proposta fu ammessa, nessun'altra lo sarà, finchè non siasi deliberato sulla prima.*

Questa esclusione non comprende nè gli emendamenti, nè gli aggiornamenti, nè le proposizioni soppressive, nè quelle che richiamano in vigore una legge d'ordine, mentre sta per essere violata.

Questa regola della unità di discussione è la regola cardinale, la regola che assicura la libertà dell'Assemblea, che dirige tutte le sue facoltà verso un unico scopo, che sola può produrre il risultato essenziale, l'espressione del voto generale.

Sulle prime non pare nemmeno che abbia ad esser necessario di fare un regolamento per prescrivere questa unità; ma tutti quelli che hanno frequentato delle Assemblee politiche, soprattutto nei loro primordi, devono essersi maravigliati della continua tendenza che si ha ad allontanarsi da questo principio. A misura che gli animi si riscaldano in una discussione, un oratore poco per volta si lascia trascinare da una corrente di idee nuove: prima egli non esce che d'un passo dalla retta via, ma questo primo passo di deviazione lo conduce ad un secondo, e ad un terzo; ed eccolo lontano dall'oggetto della discussione, percorrere animoso una novella carriera. Quelli che gli succedono lo attaccano o lo difendono; l'interesse cambia d'oggetto: la prima proposta è dimenticata per la seconda, una terza sopravviene; la confusione s'accresce, si fatica senza giungere ad un fine, e più si cammina, più si perde ogni traccia.

Questa divergenza di idee ha sempre luogo nelle conversazioni particolari: ma di queste è unico scopo il divertimento, e un tale scopo si raggiunge meglio colla varietà degli argomenti, che non tenendosi strettamente a un solo. In un'Assemblea politica, all'incontro, questo disordine cagiona il massimo dei mali, perchè spreca inutilmente tutte le sue forze e la stanca senza permetterle di giungere ad alcun risultato.

Questa confusione pur troppo può aver luogo involontariamente sia per l'incapacità di oratori novizi, sia pel calor della disputa che suscita mille incidenti onde far perdere di vista la questione principale. Ma spesso vi saranno uomini astuti, che si serviranno di questo mezzo per far cadere indirettamente una proposta, che non oserebbero attaccare di fronte. L'unica loro risorsa è allora di vincerla per mezzo di un'altra; di introdurre per sorpresa delle mozioni, di stancare l'Assemblea colla sua indecisione e di condurla per vie che essa non conosce.

Questa regola di unità governa il Parlamento d'Inghilterra. Là havvi sempre una mozione dominante, che esclude di diritto ogni altra mozione. Prima che un'altra prenda il suo posto, bisogna che siano decisi i suoi destini.

Digitized by Google

CAPITOLO XIII.

SEPARAZIONE DELLA DISCUSSIONE DAL VOTO

Discutere e votare sono due operazioni distinte. L'ultima non deve cominciare se non finita la prima. — Questa regola si fonda su due ragioni:

1° Prevenire le decisioni erronee dell'Assemblea per difetto di cognizioni. *Votare* pro o contro è pronunziare, esercitar l'ufficio di giudice: *parlare* pro o contro è patrocinare, è fare le funzioni di avvocato. Votare prima che la deliberazione sia terminata, è giudicare senza aver raccolte tutte le prove, senza possedere tutti i documenti che possono essere presentati nel corso della discussione. Quando pure non vi fosse più che un solo oratore da sentire, è impossibile decidere anticipatamente, potendo egli fornire, qualche novello argomento, che avrebbe forse fatto mutar consiglio a coloro che votarono prima ch'ei parlasse.

2° Prevenire le decisioni contrarie al voto reale dell'Assemblea. Supponete una serie di membri che parlino in un ordine fisso, e che votino ciascuno di mano in mano. Il primo vota *in favore* della proposta in discussione; quelli che vengono dopo lui votano, per esempio, nello stesso senso: l'ultimo vota in senso contrario, appoggiando il suo voto a ragioni o a fatti, che sfuggirono a tutti i preopinanti, ma che hanno forza di convincere lo spirito di tutti. Quale in questo caso è la conseguenza? Che si proclama una decisione, la quale in apparenza ha per sè tutti i voti meno uno, mentre in realtà è contraria al voto unanime dell'adunanza.

Gl'Inglesi sono talmente avvezzi a separare l'operazione del discutere da quella del votare, che essi appena capirebbero che tal regola abbia potuto essere trascurata. Eppure era ignorata assolutamente negli antichi Stati Generali di Francia, ne' suoi Parlamenti e nelle Assemblee provinciali. Negli Stati Generali del 1789 le prime operazioni si facevano coll'appello nominale di tutti i membri, che erano chiamati per discutere insieme e per votare.

Ne risultavano due assurdità manifeste: 1° La probabilità concessa ad un individuo di guadagnar degli aderenti alla opinione sua era meno ragguagliata alla forza de' suoi argomenti, che non al posto che egli occupava nella lista dei rappresentanti. Il terzo stato era composto di seicento membri. Colui che parlava pel primo poteva influire sul voto di cinquecento novantanove colleghi; il secondo solo su cinquecento novantotto, e così di seguito fino all'ultimo che non trovava più nessuno che potesse esser dominato dalla forza della propria eloquenza.

Digitized by Google

2° La probabilità che aveva un individuo di poter formarsi una opinione ragionata era in ragione inversa del numero degli aderenti che egli poteva sperare di trovare alla medesima. Colui che poteva influire su tutti i suoi colleghi, essendo il primo a parlare, non poteva aver raccolte cognizioni dal labbro di nessuno. L'ultimo invece, che aveva raccolto il frutto delle osservazioni di tutta l'adunanza, non poteva più farne partecipare alcuno.

Queste assurdità erano troppo visibili per non essere tosto scoperte. Quindi in molti Corpi politici, che avevano adottato quest'usanza assurda e ridicola, si tentò di rimediarvi collo stabilire due votazioni: di guisa che se nella prima votazione si fosse sentito un parere contrario al proprio, si poteva nella seconda abbandonare questo e votare per l'altro. Senza dubbio si *poteva* con questo metodo mutar consiglio, ma lo si *faceva* poi? Sventuratamente non è cosa tanto facile per l'umano orgoglio far pubblica confessione d'aver errato; e d'altronde, lo stesso timore d'esserne convinto nuoce già e diminuisce l'effetto dei migliori argomenti; si ascoltano con animo prevenuto contro di loro, e si è nello stesso tempo giudice e parte.

Siccome le due operazioni del discutere e del votare erano confuse insieme, così anche la lingua dei processi verbali presentava la stessa confusione di termini per indicarle: e le parole *consiglio*, *opinione*, *parere*, *voto*, *deliberazione* ci sono sempre presentate come altrettanti sinonimi; si capisce da ciò come ne derivasse un caos perpetuo ed inestricabile.

In ogni scienza, le prime vedute sono confuse, non si scoprono che le grandi masse, e solo dopo replicate esperienze e riflessioni si giunge a distinguere le varie specie, a classificarle, a dar loro nomi separati. In Europa un cane ed un cavallo sono animali affatto diversi; a Tahiti il primo cavallo che fu veduto fu preso per un grosso cane.

La conversazione è stata il primo modello della discussione regolare; ma sebbene nel discorso famigliare si deliberi sovente su di un punto per poter riuscire ad una conclusione, tuttavia non vuolsi nè devesi necessariamente dividere questi due fatti: e questa è la ragione per cui furono sì a lungo confusi nelle politiche Assemblee. Ci volle del tempo per giungere a idee chiare sugli atti diversi che tendono alla formazione d'un decreto, a distinguere la proposta originale, gli emendamenti, la discussione ed in ultimo il voto.

Inconvenienti del fissare un ordine per concedere la parola. — Dopo l'autore della proposta, non vi sarà alcun membro che abbia diritto di parlare prima di un altro. Colui che dimanda la parola pel primo, dev'essere il primo sentito. Nel dubbio fra più competitori, deciderà il Presidente o la sorte. Un ordine fisso di priorità, qualunque egli sia, è una delle più cattive regole che possano stabilirsi in un'Assemblea politica. Ordine

Digitized by Google

apparente, disordine reale: apparente eguaglianza, reale ineguaglianza. Ma ciò vuol essere spiegato più diffusamente.

1° Quest'ordine fisso è sfavorevole allo sviluppo dell'intelligenza individuale. Colui che si vede posto fra gli ultimi nell'ordine della parola, sapendo naturalmente che i suoi argomenti saranno probabilmente dati prima dagli altri, non avrà, nei casi ordinari, lo stesso stimolo per istudiare un difficile soggetto. Quanto si diminuiscono per lui le speranze di distinguersi e di rendersi utile, tanto s'indeboliscono in lui i motivi dell'applicazione. Un uomo di talenti non ordinari vincerà facilmente questo ostacolo, ma gli toglierà sempre il coraggio l'aver a parlare innanzi ad una Assemblea prevenuta e stanca.

2° Questo metodo trae seco grande perdita di tempo, a cagione degli inutili discorsi.

I primi sulle liste, trovandosi in una posizione più appariscente, ed essendo sempre chiamati a parlare, si crederanno in certa guisa in dovere di rispondere a questa chiamata, e faranno dei discorsi non già per dire qualche cosa, ma solo per non aver taciuto. E così con doppio errore i più abili possono essere ridotti al silenzio, ed i più inetti costretti, per così dire, ad usare o abusare della parola.

3° Quest'ordine fisso nuoce ancora alla discussione coll'impedire agli uomini dotati di diversi talenti di accordarsi, di distribuirsi le parti nel modo più vantaggioso per la discussione. Uno, per esempio, sarà più atto ad esporre il soggetto della questione: egli ha il talento di presentare in ordine chiaro e preciso una lunga serie di fatti. Un altro meno capace di comprendere l'insieme della questione, possede in grado eminente l'arte di dar forza a questo o a quell'argomento. Un terzo dotato di una mente poco inventiva, avrà invece quella presenza di spirito, che scopre subito la parte debole di un argomento avverso, e sarà eccellente per le repliche. In fine, vi sarà colui che, mentre non varrebbe a nulla nel principio d'una discussione, sa benissimo riassumerla e fare un sommario degli argomenti ed accelerare così la conclusione. Lasciate libera la parola, e questa distribuzione delle parti si farà da sè, senza che alcuno vi pensi: ma l'ordine fisso è contrario all'ordine naturale, mette a posto gli uomini, e le capacità fuori di posto.

4° Quest'ordine fisso tende a rovesciare in un altro modo il vero ordine della discussione. Ciò che costituisce questo vero ordine è l'alternativa fra gli antagonisti. Io non dico già che questa alternativa sia assolutamente necessaria, ma è la via più naturale e più comoda e piacevole per condurre allo scopo voluto. Si è messo innanzi un fatto erroneo od un argomento sofistico? Conviene che la confutazione sorga immediatamente. Un discorso ha egli prodotto un sensibile effetto in favore degli uni?

Digitized by Google

È giusto che gli altri cerchino di combatterlo sul campo. Senza di che non havvi eguaglianza. Non v'ha nulla di più atto a mettere i giudici in istato di pronunziare con cognizione di causa, di questa discussione contraddittoria, colla quale si oppongono continuamente pregiudizi a pregiudizi, fatti a fatti, argomenti ad argomenti. Questo cozzo degli spiriti fa scintillare la luce, e produce l'evidenza.

Nell'Assemblea nazionale tutti coloro, che volevano parlare sopra un dato argomento, si facevano iscrivere anticipatamente, e quest'ordine di iscrizione determinava l'ordine della parola. Ne avveniva che molti oratori parlavano l'uno dopo l'altro nel senso stesso, ed avendo preparati i loro discorsi prima, stancavano l'Assemblea con infinite ripetizioni. Non v'era fra loro alcuna analogia o corrispondenza. L'offesa e la difesa non erano nel loro ordine naturale; imputazioni fatte in uno dei primi discorsi erano confutate appena negli ultimi: era un controsenso d'una discussione: e la noia di queste orazioni isolate, indipendenti le une dalle altre, produceva una impazienza, una stanchezza che disponeva l'Assemblea a precipitare le più importanti conclusioni.

5° Quando l'ordine della parola è fissato secondo quello delle dignità e delle classi, vi è un altro inconveniente in questo, che un tal ordine tende ad afforzare indebite influenze. Che in una Assemblea siano uomini disposti ad abdicare la propria volontà per accostarsi a quella di un altro e reggersi secondo quella, è un male impossibile a prevenirsi; ma almeno conviene astenersi dal far cosa che possa crescerlo, e si accrescerebbe collo stabilire un ordine di parola, secondo il quale gli inferiori fossero costretti a conoscere prima l'opinione dei loro superiori. La libertà di precedenza lascia una risorsa di più alla probità. Molti infatti, che non oserebbero combatter di fronte l'opinione di un uomo potente, oseranno esser liberi, quando possa credersi ch'essi tuttora ignorino tale opinione.

6° Infine, considerando i diritti individuali, siffatto ordine costituisce una vera ineguaglianza, in un caso in cui l'eguaglianza è strettamente imposta dalla giustizia. Per piccolo che sia il vantaggio di parlare prima o dopo d'un altro, non havvi ragione di concederlo piuttosto a questo, che a quello.

Non so altra obbiezione possibile contro il sistema della libera parola, fuorchè quella delle contestazioni che potrebbero nascere fra quelli che simultaneamente si presentano per ottenerla. Ove si lasci la decisione al Presidente, egli potrebbe usare delle parzialità. Chiedere il voto dell'Assemblea sarebbe un'immensa perdita di tempo e d'altronde i membri poco accetti sarebbero sempre esclusi, anzi la maggioranza potrebbe abusare di questo diritto per togliere la parola alla minoranza. Rispondo a questa obbiezione coll'esempio del Parlamento inglese. In esso non havvi ordine alcuno di

Digitized by Google

priorità, chi vuole dimandare la parola si leva in piedi nel momento in cui siede colui che parlava prima. In caso di dubbio fra più postulanti, il Presidente decide provvisoriamente; in ultimo appello, la questione viene eventualmente sottomessa alla Camera.

In pratica la regola che dà la parola a chi primo levossi è spesso violata: il Presidente trova modo di non vedere i cattivi oratori; e finchè la parzialità sua è d'accordo con quella dell'Assemblea, non sorgono reclami. Ma gli oratori distinti, a qualunque partito appartengano, sono sempre sicuri d'essere sentiti. Senza questa violazione del regolamento, nulla si potrebbe condurre a termine. Non c'è poi inconveniente sì grande a rifiutare quanto più è possibile le insipide dissertazioni. I segni di noia, l'impazienza, i rumori, le conversazioni particolari ed altri simili modi scoraggianti sono pur necessari talvolta per far tacere i parlatori ostinati ed importuni. Ma val meglio ancora prevenirli con questo potere arbitrario, esercitato dal Presidente coll'appoggio dell'autorità dell'Assemblea.

Della esclusione d'un partito non si ebbe mai esempio in Inghilterra, nè può avvenire in alcuna Assemblea senza una cospirazione troppo iniqua, troppo vergognosa, perchè possa sussistere, principalmente sotto il regime della pubblicità. Un discorso giudizioso ed eloquente è sentito con piacere anche da coloro che hanno opinione contraria. Una concione inetta dispiace a tutti, ma, più che agli altri, a coloro, la cui causa ha la pretesa di propugnare, perchè invece la scredita. Trattandosi di partiti, si può veramente dire che nulla è più pericoloso di un ignorante amico.

Così la natura stessa delle cose fornisce al Presidente alcuni criteri, sui quali egli può regolarsi nell'esercizio del potere discrezionale concessogli pel vantaggio generale dell'Assemblea.

CAPITOLO XIV.

DELLA TRIPLICE DISCUSSIONE DEI PROGETTI DI LEGGE

Tutti i progetti di leggi nel Parlamento inglese sono sottomessi a tre discussioni, che si fanno in giorni diversi, spesso divisi da lunghi intervalli (1). Queste si chiamano le *tre letture del bill*. Il *bill* può essere respinto dopo la prima, dopo la seconda, o dopo la terza lettura, ma non è mai adottato prima d'esser passato per queste diverse prove. Nè basta ancora: fra la prima e la seconda lettura, o fra la seconda e la terza, il *bill* è discusso

(1) Anche qui il DUMONT supplisce al silenzio dell'Autore, che fa sovente allusione a queste replicate discussioni, senza trattarne in modo particolare.

Digitized by Google

in un *Comitato di tutta la Camera*. Questo Comitato generale consente forme di discussione più libere di quelle, dalle quali son vincolate le discussioni regolari. Nulla vi si decide in modo definitivo; si nomina un Presidente di circostanza; si permette ai medesimi oratori di prendere più volte la parola sullo stesso soggetto. La discussione così si stabilisce fra le persone che hanno più particolare cognizione della quistione.

Delle tre letture, la prima si limita quasi al principio del *bill* e ad osservazioni generali. La seconda è il vero campo della discussione; la terza è una semplice formalità. Queste discussioni reiterate hanno i vantaggi seguenti:

1° Maturano le deliberazioni, dando ad un maggior numero di persone occasione di parlare in giorni diversi, e dopo aver profittato dei lumi che fece nascere la discussione;

2° Lasciano campo al pubblico di farsi sentire ed ai deputati di consultare le persone illuminate estranee alla Camera;

3° Prevengono gli effetti dell'eloquenza di un oratore, che con un subito assalto avrebbe potuto vincere i voti della maggioranza;

4° Proteggono la minoranza dell'Assemblea, ossia il partito più debole, offrendogli tre campi diversi, su cui sostenere la sua opinione;

5° Stimolano i membri che furono assenti nei primi dibattimenti, ad accorrere, quando s'accorgano che la presenza loro possa influire sulla sorte del *bill*.

Ognuno lo sa per esperienza: i migliori argomenti addotti da entrambi i partiti, non possono essere apprezzati giustamente la prima volta che sono sentiti. Essi fanno troppa, o troppo leggiera impressione: troppa, se furono sviluppati con tutte le seduzioni dell'eloquenza e dell'autorità, troppo leggiera, se urtano passioni violente, pregiudizi o interessi. In un intervallo d'alcuni giorni, gli spiriti possono calmarsi: l'opinione pubblica ha tempo di far sentire la sua influenza; tutto quello che si appoggiava solo all'eloquenza avrà perduto il suo prestigio, e lo avrà aumentato quello che si fonda sulla ragione. Soventi volte si apporteranno nella seconda discussione vedute contrarie a quelle che si avevano al finir della prima; ed i due partiti si troveranno nuovamente a fronte con mezzi maturati dalla riflessione e dalle loro comunicazioni col pubblico.

Bisogna anche tener conto della tattica dei partiti. Se una sola deliberazione può decidere l'adozione d'una legge, voi create per ambo i partiti un estremo interesse a tentare con ogni modo d'ottener la vittoria in quell'unica discussione, suscitate almeno un grande calore, forse una grande animosità nella discussione istessa. Invece, quando si sa che una prima vittoria non basterebbe, che bisognerà lottare una seconda, e una terza volta contro gli avversari, si risparmiano le forze, si tempera l'ardore onde non

Digitized by Google

nuocere alla propria causa, non si osa carpire un illegittimo vantaggio alla prima occasione, perchè questo sarebbe un fornir le armi ai nemici per le altre. Inoltre, il partito della minoranza avendo veduto la sua disfatta prepararsi e compiersi a grado a grado, vi si dispone con tanta maggior rassegnazione, che non gli furono tolti i mezzi di difendersi.

Nel Parlamento inglese, oltre alle *tre letture* che sono necessarie assolutamente, vi sono altre occasioni nelle quali si può rinnovare la discussione durante il così detto *progresso del bill*, termine tecnico che comprende le diverse fasi per le quali deve passare, dalla sua introduzione fino alla conclusione. Egli deve, come già si disse, essere sottomesso ad un Comitato della Camera (*committment*), che può essere ripetuto e dicesi allora *recommittment;* deve essere trascritto su pergamena per diventare il testo autentico della legge (*engrossement*); deve esser trasmesso alla Camera dei Pari, e quindi nuovamente approvato dalla Camera dei Comuni. Ognuna di queste successive operazioni si fa su mozione di un membro, e questa mozione può diventar occasione d'una nuova discussione.

L'*opposizione* si serve assai di rado di questi mezzi per ritardare il progresso del *bill:* ma essi son tenuti in riserva pei casi straordinari, quando una sospensione potrebbe produrre importanti risultati.

Obbiezioni contro le tre letture. — Si opporrà che queste tre discussioni traggono seco molte dilazioni, e che vi sono circostanze imperiose, nelle quali è urgente che una legge passi con molta rapidità. Rispondo, che in questi casi le tre letture si possono fare in un sol giorno ed in entrambe le Camere. Se ne ebbe, se non m' inganno, un esempio nel 1797, quando si rivoltò la flotta del Nord: ma onde permettere di ricorrere a tale estremo spediente ci vuole un'urgenza che vinca ogni opposizione. D'altronde coloro che fanno questa obbiezione devono accorgersi che colpisce direttamente la riflessione, e quelle precise informazioni che spesso sono il frutto dello studio e del tempo. Vi saranno, è vero, delle ripetizioni; ma una convinzione ragionata non si forma ad un tratto, il migliore argomento ha bisogno d'essere presentato a diversi intervalli e sotto diversi aspetti. In questo modo si adatta alla diversità delle intelligenze e si imprime stabilmente nella memoria (1). Gli uomini che si persuadono facilmente con una sola parola sono tanto facili ad essere perduti, quanto ad essere guadagnati. Lasciate che si spieghi l'ostinatezza della discussione, e tanto più ferma sarà la condotta. La Francia deve ricordarsi con raccapriccio quei terribili *decreti d'urgenza*, quei decreti coi quali si dichiarava *chiusa la discussione*, cioè

(1) Un membro della Camera dei Comuni dotato di molta esperienza diceva: *a truth in the house of commons requires a great deal ob soaking:* il *soaking* presenta il progresso della verità coll'immagine di una stoffa, che deve essere immersa a lungo nel liquido colorato per imbeversi bene e prendere il colore.

Digitized by Google

si opprimeva la minoranza e si soffocavano i più temuti argomenti. Quanto più un popolo sente di esser facile ad essere commosso e trascinato, tanto più deve farsi uno scudo con formalità che impongano la necessità della riflessione e prevengano le sorprese.

Questa obbiezione delle lentezze e dilazioni ammette inoltre una risposta più diretta. Le tre letture esigono necessariamente degli intervalli, ma non rendono per questo più lunga la durata dell'intera discussione. Anzi avrebbero piuttosto un effetto contrario. Infatti, avendo esse oggetti affatto diversi, dividono la deliberazione in modo assai naturale. Nella prima si tratta solo di discutere in genere l'utilità o la non convenienza di un progetto. Se è respinto, si sarà già fatta una grande economia di tempo, non avendo dovuto occuparsi dell'esame particolare dei suoi diversi articoli. E diffatti, a che varrebbe esaminarne partitamente tutte le clausole e proporvi degli emendamenti? Sarebbe come toglier le macchie ad un abito che poscia si dovrà gettar via. Se il progetto di legge è ammesso come conveniente in sè e nel suo principio, allora si passa alla seconda discussione; ed in questa si prende a considerare ad uno ad uno tutti i punti che racchiude; in questa si propongono gli emendamenti, o si rimandano, nell'intervallo delle sedute, a un Comitato particolare incaricato di redigere tutte le correzioni parziali: genere di lavoro, pel quale una numerosa adunanza non è punto adatta. I voti emessi dopo questa seconda discussione nulla hanno di definitivo: non sono che un modo di chiudere la discussione su di ogni articolo, e di sperimentare il voto dell'Assemblea.

Dopo un intervallo necessario per lasciar riposare lo spirito, e per rivedere con calma il progetto come fu emendato, si giunge alla terza discussione, con meglio approfondita cognizione della legge; se ne riprende l'esame nella sua generale convenienza e nelle clausole particolari. Coloro che hanno proposti degli emendamenti, li riproducono, se ottennero l'assentimento della maggioranza, ed è ben raro, che li presentino di nuovo nel caso contrario. Quanto più un'Assemblea sarà sperimentata, tanto meglio la materia sarà discussa nelle due prime letture, e la terza sarà in generale rapidissima. Quanto alla prima discussione, che riguarda la convenienza o meno della legge, potrebbe esser protratta a lungo, ma generalmente è brevissima.

Digitized by Google

CAPITOLO XV.

ALTRE REGOLE DELLA DISCUSSIONE

1° *Esclusione dei discorsi scritti.* — Nel Parlamento britannico è strettamente osservata la regola che esclude i discorsi scritti. Così dovrebbe essere in tutte le Assemblee deliberanti. « Il principale inconveniente dei discorsi scritti, scriveva già il conte di Mirabeau (1), è quello che essi non hanno alcuna concatenazione, alcun rapporto naturale gli uni cogli altri. Agevolmente si comprende che una adunanza politica non è come una società accademica; il più grande vantaggio di avere un Senato nazionale ed una pubblica discussione consiste principalmente in quella attività di spirito, in quella energia di sentimenti, in quella abbondanza di mezzi, che produce lo spettacolo d'una grande adunanza d'uomini illuminati, i quali si animano, s'ispirano, si battono senza troppi riguardi, sentendosi stretti con tutte le forze da un antagonista, sviluppano essi stessi, nella loro difesa, forze che non sapevano forse di possedere. L'attenzione è come una lente, che concentrando tutti i raggi in un solo punto, ne trae il fuoco e la luce. Ma l'attenzione non può essere sostenuta se non dalla concatenazione dei discorsi e da quella specie di interesse drammatico che ne deriva. Allora nulla cade inosservato: ogni verità si fa sentire, ogni errore provoca la sua confutazione; un motto felice, una espressione bene appropriata, valgono più d'un intiero discorso, ed in tali battaglie, non potendo le armi essere maneggiate se non da persone abili, l'Assemblea guadagna tempo e si risparmia una buona dose di noia. La lettura dei discorsi giova solo a procurare delle consolazioni all'amor proprio dei mediocri, a spese del pubblico interesse.

« Si dirà che i discorsi preparati sono d'ordinario maturati meglio e meglio approfonditi; che con questo mezzo l'Assemblea è meno esposta a sentire opinioni pericolose ed avventate. Ma avviene tutto il contrario. Bisogna prepararsi più a lungo, meditare più profondamente per improvvisare un succoso discorso che non per scrivere con comodo. L'oratore deve necessariamente esser padrone del suo argomento, averlo studiato sotto tutti i suoi aspetti, aver previste le obbiezioni, essere in grado di rispondere a tutte; ma non havvi uomo di mediocri talenti, che non sia capace di scrivere alcune pagine di prosa superficiale su di un dato argomento. Si scrive per render più agevole la meditazione, per sollevare la memoria, per rispar-

(1) « Courrier de Provence », 1789, n. 65.

Digitized by Google

miarsi la fatica di ritenere un lungo seguito di idee; si scrive per confidare alla carta quello di cui si vuole in certo modo sbarazzare il cervello. Quindi soventi volte non si sa quello che si scrive, mentre quello che si vuol dire bisogna saperlo per forza. Chiedete a tutti coloro che si distinsero nell'Assemblea nazionale per l'arte della parola, perchè su argomenti difficili e complicati si contentarono di leggere memorie e tutti accuseranno la brevità del tempo, la precocità delle quistioni, il numero e la varietà delle materie: ma con ciò stesso confermeranno quanto diciamo noi, cioè che il metodo dei discorsi scritti è vizioso in se stesso, non formerà mai uomini eminenti in una adunanza politica; favorisce l'inerzia del pensiero, e, come l'abitudine di farsi portare o condurre in cocchio, conduce chi ne usa all'indolenza e alla paralisi.

« In Inghilterra i distinti oratori si riducono a pochi individui; pure non vi sono tollerate le letture che moltiplicano i discorsi senza moltiplicare le idee: forse per questo le loro discussioni hanno minor forza di argomentazione, e i loro politici atleti hanno minor vigore? Appena il sostenitore di una mozione ha cessato di parlare, non sorge subito, dal contrario partito, un oratore che con opposti argomenti tenta di distruggere l'impressione fatta dal primo? »

Coloro che non possedono l'arte oratoria, possono comunicare fatti e fornire argomenti agli oratori del loro partito: questo è il miglior modo di farli valere; queste comunicazioni, queste contribuzioni d'idee hanno luogo di continuo nel Parlamento inglese (1). « Quando gli oratori, scrive un illustre pubblicista francese, si contentano di leggere quello che scrissero nel silenzio del loro gabinetto, essi non discutono più; non ascoltano più niente, perchè quello che avrebbero ascoltato non cambierebbe punto quello ch'essi stanno per dire; aspettano solo che colui, cui devono seguire abbia finito. Non esaminano già l'opinione ch'egli difende e le ragioni di cui si vale; contano i minuti che egli impiega e che loro sembrano un contrattempo. Allora non v'ha più discussione; ciascuno riproduce argomenti che furono già confutati, lascia da canto, senza badarvi, tutto ciò che non ha previsto, che turberebbe il suo piano già preparato prima e compiuto. Gli oratori si succedono senza incontrarsi. Si confutano solo per caso, somigliano a due eserciti che procedono in senso opposto, quasi senza vedersi, anzi evitando di guardarsi per paura di dover uscire dalla strada irrevocabilmente prefissa.

(1) Esse avevano luogo anche nell'Assemblea nazionale. Io vidi spesso il signor Mirabeau andando alla tribuna, ed anche dalla tribuna ricever delle note, ch'egli scorreva coll'occhio senza punto interrompersi, e che talvolta con arte mirabile inseriva nel suo discorso. Un uomo di spirito lo paragonava ad uno di quei saltimbanchi che tagliano un nastro in più parti, le mettono in bocca, le masticano un momento e ne traggono il nastro intiero come prima.

Digitized by Google

« Volete voi che le nostre Assemblee rappresentative siano ragionevoli e rispondano allo scopo? Imponete agli uomini che vogliono figurarvi la necessità d'avere ingegno. Allora il maggior numero, la folla, si contenterà di mettersi dalla parte della ragione, si rassegnerà; ma se voi aprite alla folla una palestra nella quale ciascuno possa fare il suo colpo, nessuno vorrà rinunziare a questo vantaggio. Ognuno vorrà avere il suo giorno di eloquenza, la sua ora di celebrità. Ognuno, potendo fare un discorso scritto, o farselo fare, pretenderà di fare un atto di esistenza legislativa, e le Assemblee diventeranno accademie, con questa differenza però, che le arringhe di queste accademie dovranno decidere della sorte, delle sostanze, anzi della vita dei cittadini.

« Sento una certa ripugnanza a citare le incredibili prove che nei più deplorabili giorni della nostra rivoluzione fece di sè questo sfrenato desiderio di farsi innanzi e produrre qualche sensazione sull'Assemblea. Ho veduto rappresentanti andare a caccia di argomenti di discorso, onde il loro nome non fosse taciuto nella storia dei grandi movimenti allora avvenuti; trovato l'argomento, fatto e letto il discorso, il risultato per loro era indifferente. Col bandire i discorsi scritti, noi creeremo nelle nostre Assemblee quello, di cui esse sempre mancarono, quella maggioranza silenziosa, che disciplinata per così dire e tenuta in freno dalla superiorità degli uomini di ingegno, non potendo parlare ella stessa si rassegna a tacere; che condannata ad essere modesta diventa addottrinata, e che impara e si fa ragionevole, tacendo » (1).

2° *Dovere di rivolgere il discorso al Presidente.* — Quest'uso, continuamente praticato nella Camera dei Comuni, è convenientissimo in una numerosa adunanza, per dare un punto fisso di direzione a coloro che parlano, ed un centro comune a tutti i discorsi.

Egli è naturale che ciascuno si indirizzi a colui che per uffizio ha il diritto di giudicare s'egli si allontana dalla quistione o se cade in qualche

(1) *Principii di politica* di BENIAMINO CONSTANT, cap. VII, Della discussione. — Vi è qualche cosa che vale ancora più di tutti questi ragionamenti ed è quello che avviene sotto gli occhi del pubblico in qualunque Assemblea. Appena un oratore spiega il rotolo terribile, o anche mostra un solo foglio di scrittura per ingannare un uditorio, che più non si lascia ingannare, sorgono rumori e impazienze; talvolta si giunge a farlo tacere; ma il più delle volte manifesta un coraggio eroico contro le mormorazioni; allora si stabiliscono le conversazioni particolari; alcuni lasciano il posto, altri leggono, nessuno ascolta; un rumore confuso riempie la sala; il discorso è affatto perduto per tutti, e si trova poi solo sui giornali. Se due o tre di questi oratori-lettori si succedono, non si può più resistere; da tutte le parti si domanda la *chiusura della discussione*, quella chiusura tanto contraria alla libertà ed alla giustizia che la Camera deve a tutti i suoi membri. È dunque ai discorsi scritti che attribuir si devono in gran parte le deplorabili abitudini di disattenzione, di tumulto e d'impazienza, che così sovente turbano le sue discussioni (DUMONT).

Digitized by Google

altra irregolarità prevista dal regolamento. Un discorso diretto al capo dell'Assemblea sarà più grave e più temperato che s'egli si dirigesse all'intiera adunanza. Un uomo, anche appassionato, se si dirige ad un magistrato imparziale, ad un capo rispettabile, sentirà il dovere di misurare le sue espressioni e di reprimere ogni sentimento di collera o d'indignazione.

Se i membri discorressero direttamente fra loro sarebbe più facile che la discussione degenerasse in personalità. Nessuna abitudine è più utile in una politica adunanza di quellà di considerarne con rispetto e deferenza il Presidente; nulla è più adatto a formare quest'abitudine, che il presentarlo come il centro della deliberazione, come la personificazione dell'Assemblea.

3° *Non indicare per nome i membri ai quali si risponde.* — Questa regola, pure osservata strettamente nella Camera dei Comuni, obbliga i membri a ricorrere a diverse circonlocuzioni per indicare un dato individuo. « L'onorevole membro che mi siede a destra o a sinistra; il signore dal nastro azzurro; il nobile lord mio dotto amico » (parlando d'un uomo di leggi), ecc. La maggior parte di queste espressioni sono cortesi, senza affettazione. I nomi propri traggono seco sovente una litania di epiteti cerimoniosi, come se ne trovano vari esempi nei discorsi pronunziati da Cicerone innanzi al Senato romano: ma il vero inconveniente è che in una discussione la menzione di un nome è un appello più forte all'amor proprio di qualunque altra indicazione.

È assai meno offensivo il dire: « L'onorevole membro che parlò penultimo commise un grossolano errore », che non indicarlo per nome. È una specie di astrazione che si fa dell'individuo, per non considerare che il suo carattere politico. Questa regola è alquanto incomoda, e quando i contendenti sono ben riscaldati, ci vuol gran fatica ad assoggettarvisi; ma ciò stesso prova quanto essa sia necessaria.

4° *Non attribuire mai intenzioni cattive.* — Anche questa è una regola assoluta nelle discussioni inglesi. Voi avete ampia libertà di tacciar d'ignoranza il preopinante, di rimproverarlo de' suoi errori nell'esporre un fatto; ma non dite mai una parola che accusi le sue intenzioni. Insistete su tutte le conseguenze nocevoli dell'opinione sua o delle misure che egli sostiene, dimostrate che sono funeste, che tendono a stabilire l'anarchia o l'assolutismo; ma non supponete mai che egli abbia previste o volute simili conseguenze.

Rigorosamente parlando, questa regola è basata sulla giustizia. Se torna difficile a noi il conoscere i nostri stessi veri e segreti motivi, ci vuole una grande temerità per pretendere di indovinare gli altrui; e per nostra esperienza tutti possiamo sapere quanto sia facile ingannarsi a questo riguardo. La cautela imposta da questa regola è utile a tutti; essa favorisce la libertà

Digitized by Google

delle opinioni, è la salvaguardia comune. Nella discussione politica, come nella guerra, voi non dovete permettervi d'usare alcuno dei mezzi, che non vorreste fossero impiegati contro di voi.

Ma questa massima è sopratutto conforme ai dettami della prudenza. Se il vostro antagonista è nell'errore, può darsi che egli accolga la verità che voi gli palesate senza offenderlo; ma se voi incolpate le sue intenzioni, l'offendete, lo provocate, e non gli lasciate la calma necessaria per ascoltarvi con attenzione. Egli diventa vostro avversario personale; il fuoco si comunica dall'uno all'altro, i suoi amici sorgono e fanno causa comune con lui, e ne nascono poi sovente quei risentimenti che, durando anche dopo cessata la discussione, portano nel campo dell'opposizione politica tutte le ire e le durezze degli odi personali.

Non basta proibire le personalità, bisogna proibire anche le espressioni violente; bisognerebbe proibirle fors'anche più come nocevoli alla causa stessa di chi le impiega, che non come effetto e causa di passioni. « L'arte di persuadere, dice Pascal, consiste tanto in quella di piacere, quanto in quella di convincere » (1).

Tutti coloro che hanno frequentato Assemblee politiche sanno che le espressioni poco misurate sono feconda sorgente dei più tumultuosi incidenti, e dei traviamenti più ostinati (2).

5° *Non far mai menzione del Principe.* — L'opinione che può aver la Corona, per sè prova nulla quanto alla convenienza o non convenienza della misura. Non può avere alcun buon effetto e potrebbe invece produrne di cattivi. L'ammissione di questo argomento sarebbe incompatibile colla libertà dell'Assemblea, non in una sola occasione, ma in tutte, perchè se si

(1) Lo stesso Autore dà una regola di prudenza non meno importante di questa, ma che non potrebbe essere convertita in una legge. — Quando si vuol dimostrare utilmente e far vedere ad un altro che egli s'inganna, bisogna osservare da che lato egli prende la cosa, perchè ordinariamente dal lato da cui egli la prende, sarà conforme alla verità: e questa verità bisogna confessarla: egli ordinariamente si contenta di questo, perchè allora vede che egli non s'ingannava, ma solo aveva mancato d'osservare l'oggetto sotto tutti i suoi aspetti. Ora non si ha vergogna di non aver veduto tutto, ma non si vuol concedere di esserci ingannati: e ciò deriva forse da questo, che lo spirito naturalmente non può ingannarsi in ciò che egli osserva, nello stesso modo che i sensi nello stato naturale non si ingannano mai. *Pensieri* di PASCAL.

(2) L'oratore più distinto dell'Inghilterra, il signor Fox, che attaccava i suoi avversari con una logica sì stringente, possedeva in grado eminente l'arte di evitare tutto ciò che potesse offenderli. Nei momenti di maggior calore, quando era trascinato dal torrente delle sue idee, sempre padrone di sè stesso, egli non mancava ai riguardi della più delicata cortesia. È vero che questa preziosa qualità non era tanto in lui effetto di raffinata arte oratoria, quanto del carattere suo benevolo, modesto nelle superiorità, generoso nella forza. Eppure non fu mai uomo che abbia parlato più coraggiosamente e meno cerimoniosamente: le sue parole andavano, come dice MONTAIGNE, dove andava il pensiero.

Digitized by Google

potrà servirsene una volta, si potrà servirsene sempre, e se si accorda il benchè menomo valore ad una osservazione di questo genere, il potere dell'adunanza è ridotto a zero: al suo voto si sostituisce quello d'un superiore. Se questo voto del Principe espresso dagli uni fosse disputato o condannato da altri, ne seguirebbe che il capo del potere esecutivo diventerebbe oggetto personale della discussione e che la sua dignità sarebbe compromessa; e ne risulterebbe il genere più fatale di discordia, quella che può condurre alla guerra civile.

Questa regola è da gran tempo stabilita e fissata nelle discussioni parlamentari. Il discorso del Re all'apertura delle sessioni non contiene che raccomandazioni generali, e d'altronde è considerato come opera del Ministero. Viene discusso liberamente, senza far parola del Monarca; l'opposizione lo impugna come qualunque altra misura ministeriale.

6° *Non citare documenti non presentati all'Assemblea.* — Questa regola (1) è fondata su due ragioni evidenti: 1° assicurare l'autenticità del documento, che si propone per base di una decisione; 2° dar modo a tutti di conoscerlo e di saper l'uso che se ne vuol fare.

In Francia per aver trascurata questa norma, fu visto il primo Corpo dello Stato cadere in errori che non commetterebbero in Inghilterra gli impiegati più umili. Il Parlamento di Parigi, nelle sue famose rimostranze dei 16 e 24 luglio 1787, citò fra i Re che convocarono gli Stati generali Carlo V ed Enrico IV, che non li convocarono nè l'uno nè l'altro (2).

Quante volte l'Assemblea nazionale non ha emessi decreti appoggiati a semplici dicerie, a fatti che si dicevano pubblicamente notori, senza pensare che non v'ha nulla di più ingannevole delle voci popolari, e che quanto più un fatto è notorio, tanto più facile dovrebbe essere di raccoglierne le prove! L'Assemblea legislativa citò all'Alta Corte nazionale uno dei Ministri del Re, il signor di Lessart, fondandosi su imputazioni vaghe e declamatorie, senza constatare alcun fatto, e senza nemmeno sentire l'accusato (3).

7° *Una proposta respinta non deve esser ripresentata nella stessa sessione, prima di un intervallo (di tre mesi).* — Questa regola ha per oggetto

(1) *Omnis demonstratio ex præcognitis et præconcessis.*

(2) *Histoire du gouvernement français*, pag. 147.

(3) Ogni popolo ha le sue debolezze, le sue imperfezioni endemiche; e quanto esse acquistano maggior potere, tanto più è necessario conoscerle per potersene guarentire. Di tutti i difetti che apporre si possono ai scrittori francesi, il più importante ed incontestabile è l'inesattezza. Se la nazione inglese ha qualche vantaggio sulla sua rivale, consiste appunto nella qualità contraria a questo vizio. Un'opera storica non autentica sarebbe accolta in Inghilterra come un romanzo. Ma in Francia molti istoriografi si sono creduti dispensati dall'obbligo di rimandare il lettore ai documenti originali. La prima condizione che essi gli impongono è quella di credere loro sulla parola. Se l'autore ebbe realmente sott'occhi i documenti originali, perchè non volle citarli? Forse che è più difficile fare delle citazioni,

Digitized by Google

di reprimere l'ostinazione dei partiti che non si stancano di ricondurre in campo le quistioni già decise contro l'opinione loro, sia ch'essi sperino così di tener sempre acceso lo zelo dei loro partigiani, sia ch'essi vogliano disturbare le operazioni dell'Assemblea.

Essa non può strettamente applicarsi che a proposte identiche. Un partito invero non si lascia legare dalla proibizione di riprodurre una proposta; se può sperar di riuscire, non mancherà di presentarla nuovamente sotto forma diversa. Tuttavia giova inserire questo articolo nel regolamento; ne risulterà almeno, che nei casi ordinari una misura riprovata non ricomparirà in campo nella medesima sessione.

Una regola che permettesse di rimandare definitivamente ed inappellabilmente le proposte, o di assegnar troppo lungo termine prima di permetterne la riproduzione, sarebbe uno dei più grandi attentati contro la libertà. Sarebbe come voler legare insieme se stessi ed i successori.

CAPITOLO XVI.

DEGLI EMENDAMENTI

Varietà degli emendamenti. — A prima vista, si crederebbe impossibile classificare gli emendamenti, come quelli che abbracciano tutte le modificazioni che lo spirito umano può concepire su d'una data proposizione. Tuttavia, invocando l'aiuto dell'analisi, noi vedremo che queste difficoltà svaniranno.

Tutti gli emendamenti si applicano necessariamente alla *scelta dei termini* o al *modo di collegarli*. Gli emendamenti che riguardano i termini non possono avere che uno degli oggetti seguenti: *sopprimere, aggiungere* o *cambiare*. Gli emendamenti che riguardano la connessione delle idee non possono avere altro oggetto che di *dividerle, unirle,* o *cambiarle di luogo.* Se la proposta originale mi sembra troppo complicata, io chiedo che sia

che cavarne i fatti? Quale assegnamento si può fare su di un giudizio portato da un autore, il quale non seppe accorgersi, che la fiducia da lui chiesta, dipende appunto dalla sua esattezza? E s'egli, per semplice negligenza e leggerezza, si sottrasse alla fatica di fornir le prove di quanto scrisse, non è giusto crederlo a più forte ragione incapace di assoggettarsi al lavoro necessario per raccoglierle egli stesso?

Havvi una specie di proverbio in Francia, che dice doversi guardare allo spirito senza troppo fermarsi alla lettera, senza disputare sulle parole; come se il senso non dipendesse dalle espressioni, come se la precisione delle idee non producesse la precisione nei termini. Questo pretesto è la risorsa delle teste deboli ed irriflessive, che vogliono passare per forti, imperocchè non havvi difetto che non sia riuscito a fabbricarsi una maschera.

Digitized by Google

divisa, onde dar facoltà all'Assemblea di rimandarne una parte senza respingere l'altra. Se mi pare conveniente che due proposte, distinte nell'originale progetto, siano presentate insieme o l'una subito dopo l'altra, io ne domando la *riunione*. L'emendamento che consiste nella trasposizione di una data parola, di una data frase, può aver forza di cambiare del tutto il senso del progetto. Per esempio, la parola *solamente* messa in un posto o in un altro può produrre un significato affatto diverso.

Così tutti gli emendamenti possono ridursi a sei classi, e possiamo indicarli con nomi chiari e precisi.

Avremo dunque: emendamenti *soppressivi*, *aggiuntivi* e *sostitutivi;* ed emendamenti *divisivi*, *riunitivi* e *trasposítivi*. Questi termini tecnici sembrano necessari per impedire la confusione di idee che si distinguono per delicatissime gradazioni di tinte. Le cose che non sono bene classificate, e che non hanno proprie denominazioni sono sempre mal conosciute, e non si possono indicare se non con perifrasi spesse volte oscurissime. Un nome bene appropriato è soventi volte di un grande soccorso per l'intelligenza, per la ritentiva e la comunicazione delle idee. La maggiore obbiezione contro le parole di nuova conformazione è la difficoltà di capirle; ma quelle da noi impiegate, derivando dai termini più famigliari, sono perfettamente intelligibili.

Sovente avviene che più emendamenti sono presentati su d'una proposizione, ed anche sopra un emendamento già proposto (il che si chiama sotto-emendamento): in qual ordine si dovranno discutere? È ben difficile dare a tale riguardo regole positive; ogni opinante sostiene l'importanza del suo e vuole ottenere la priorità. Se occorresse sempre una discussione per decidere queste contestazioni, si perderebbe di vista la questione principale e si sciuperebbe l'attenzione dell'Assemblea in questioni accessorie.

Si potrebbero rendere più rare e più brevi siffatte contestazioni ponendo per principio generale che gli emendamenti sulla colleganza delle idee saranno sempre i primi ad essere presi in considerazione. Infatti hanno lo scopo di mettere gli oggetti che devono essere sottomessi a discussione nell'ordine più conveniente: quest'ordine, una volta trovato, rende migliore e più facile la discussione intiera. Di questa classe di emendamenti, i *divisivi* dovrebbero aver la priorità, le quistioni complesse essendo sempre l'occasione dei più oscuri e più ostinati dibattimenti. Negli emendamenti che riguardano la *scelta delle espressioni* si potrebbe pure mettere per principio generale che i *soppressivi* debbano ottenere le priorità sugli altri due della specie medesima. Un solo termine soppresso può toglier di mezzo le più forti obbiezioni; ciò che è ommesso non formerà più oggetto di discussione, mentre gli emendamenti *additivi* o *sostitutivi* possono esser fecondi di sotto-emendamenti della stessa specie.

Digitized by Google

Il valore di queste osservazioni non può essere apprezzato e compreso, se non da coloro che hanno l'esperienza delle adunanze politiche. Essi soli sanno quanta confusione producano i moltiplicati emendamenti, e quanto siano desiderabili se non regole assolute, almeno un filo che possa condurre all'uscita di un tal labirinto.

Molte difficoltà rimangono ancora su questo argomento. Nel concorso di più emendamenti aggiuntivi, in che ordine dovranno essere sottomessi alla votazione? Bisognerà presentarli uno alla volta, oppure tutti insieme? Se ne presentate uno alla volta, prendendo per base la priorità d'iscrizione, non date agli altri eguale probabilità di riuscita. Succede come nelle elezioni: se voi aveste più candidati a proporre, non li trattereste colla dovuta eguaglianza, sottomettendoli uno per volta ai voti. Colui che fosse presentato pel primo avrebbe in generale un grande vantaggio. E se fosse eletto, gli altri sarebbero rimandati, senza alcuna probabilità di riuscire. Bisognerebbe dunque far votare su emendamenti contrari in modo elettivo; nel che non vedo altro inconveniente se non la lunghezza del procedimento. Tuttavia, nei casi di grande importanza, converrebbe avervi ricorso. Nei casi ordinari, si dovrebbe accordare la facoltà al Presidente di mettere ai voti gli emendamenti nell'ordine che a lui sembra più conveniente; ben inteso, che in caso di reclami, toccherebbe alla Camera il decidere.

Egli è appena necessario avvertire, che gli emendamenti sono tentativi e prove, le quali devono quindi ammettere tutte le variazioni possibili: se l'emendamento passa, ciò non vuol dire che l'articolo così emendato sia adottato. La proposizione in tal guisa modificata diventa oggetto di discussione e può essere respinta. Ciò che in essa era stato soppresso può essere nuovamente stabilito, quello che era stato aggiunto può esser tolto via. Sono parole che si mettono e si tolgono, come quando si corregge lo stile, senza decidere per questo sul fondo della composizione, che dopo tutto questo lavoro può essere annientato.

Una regola però che deve essere assolutamente serbata in fatto di emendamenti è quella di non ammetterne di *insidiosi*. E dico *insidioso* un preteso emendamento che invece di migliorare la proposta tendesse a renderla ridicola o assurda, il quale non potrebbe essere adottato, senza farla per ciò stesso cadere. Il ridicolo è un mezzo eccellente per mettere in evidenza una assurdità che non merita di essere combattuta sul serio; ma un epigramma sotto forma di emendamento è un tratto di spirito che non conviene nè alla gravità, nè alla buona fede di una politica adunanza. Chi propone un emendamento, cerca di migliorare una proposta onde possa poi essere approvata. Proporre un emendamento, che la volga in ridicolo, è una specie d'insulto e di frode, simile a quel genere particolare di impertinenza che nella società francese dicesi *persiflage*. D'altronde questi emendamenti insidiosi sono

Digitized by Google

affatto inutili. Essi non possono passare, se non nel caso in cui la maggioranza dell'Assemblea sia pronta a respingere l'intiera proposizione. È come fare un giro vizioso per giungere ad uno scopo che si potrebbe raggiungere direttamente. Non si fa, in questo modo, che rendere necessarie due invece di una sola operazione: si comincia dall'approvare l'emendamento che rende assurda la proposizione, per poi respingerla così emendata.

Applichiamo questo alla celebre risoluzione della Camera dei Comuni nel 1782, che servì di base ad una specie di rivoluzione nel Governo: « È decretato che l'influenza della Corona crebbe e sta crescendo, che quindi dev'essere diminuita ». Ora supponiamo che uno degli antagonisti di questa mozione avesse proposto di accettarla colla sola aggiunta di un epiteto. *L'influenza necessaria.....* sarebbe stato un emendamento insidioso, poichè l'inserzione di questa parola avrebbe resa la mozione contraddittoria, anzi criminosa e se l'emendamento fosse stato ammesso, bisognava che la mozione fosse respinta. Così essendosi fatta una mozione per avere delle copie di tutte le lettere scritte dai *lordi* dell'ammiragliato a un uffiziale di marina, fu proposto un emendamento per aggiungervi le seguenti parole: « le quali lettere possono contenere ordini, o riferirsi ad ordini non ancora eseguiti e tuttora esistenti ». Questo emendamento essendo passato, la mozione fu respinta alla unanimità. Siffatto modo di procedere riuniva i due inconvenienti, dei quali ho fatto parola, l'insulto e la derisione nello scopo, l'astuzia e la tergiversazione nei mezzi: il contrario affatto della nota massima: *fortiter in re, suaviter in modo.*

CAPITOLO XVII.

DELLE PROPOSTE DILATORIE O DI AGGIORNAMENTO

Fatta la proposizione e sentito l'autore, sarà permesso ad ogni membro, da questo punto e sino alla fine della discussione purchè non interrompa alcun discorso, proporre un aggiornamento, e questa proposizione prenderà il posto della originale.

Vi sono tre specie di proposte dilatorie:

L'aggiornamento indefinito (*sine die*);

L'aggiornamento a termine fisso (*in diem*);

L'aggiornamento a termine relativo (*postquam*).

Quest'ultima proposta ha luogo quando si domanda di differire sin dopo che sia avvenuto qualche fatto futuro, per esempio fin dopo la discussione di un altro progetto di legge già all'ordine del giorno, o fin dopo la presen-

Digitized by Google

tazione di un rapporto che debba esser fatto da un Comitato dell'Assemblea, o di una comunicazione del Re, o di petizioni che si attendano. Siffatte proposte devono essere permesse onde lasciare all'Assemblea l'esercizio pieno della sua volontà, che non sarebbe completamente libera, se alcuna delle sue modificazioni fosse esclusa.

L'aggiornamento relativo o *postquam* è necessario per evitare il pericolo di una decisione men buona per mancanza dei richiesti documenti. L'aggiornamento fisso o *in diem* può avere lo stesso scopo di procurare nuovi documenti su di una quistione che non sembri abbastanza conosciuta, oppure quello di sospendere una discussione che prendesse un carattere troppo vivo e appassionato.

Vi sono due specie di precipitazione: una figlia dell'ignoranza, quando si giudica senza aver raccolte tutte le informazioni che esige l'argomento; l'altra, figlia della passione, quando non si ha la calma necessaria per fermarsi a considerare la quistione sotto tutti i suoi aspetti.

Quello che può avvenire ad un individuo può succedere ad una Assemblea. L'individuo può sentirsi in alcune circostanze incapace di frenare abbastanza la sua passione per poter prendere una determinazione prudente: ma egli può avere ancora abbastanza calma per sapersi astenere dal prenderne alcuna.

Quos ego..... sed motos praestat componere fluctus. « Io ti batterei, diceva un filosofo al suo schiavo, s'io non fossi in collera ».

Queste due specie di aggiornamenti non contengono alcuna presunzione sul valore della proposta; ma dimandare l'aggiornamento indefinito è lo stesso che troncare la discussione con un indiretto rinvio. Ora, è naturale che i partigiani della proposta si servano per combattere un tale aggiornamento degli stessi argomenti, coi quali avrebbero propugnata la proposta stessa. In questo caso, la discussione sarebbe meno diretta senza essere per questo più breve. Ma se coloro che sostengono la proposizione si avvedono dalla piega che prende la discussione di aver poca probabilità di successo, favoriranno essi stessi l'aggiornamento nella speranza di poter meglio riuscire in un'epoca futura.

Quando l'aggiornamento indefinito è adottato, è probabile che la proposta originale sarebbe stata rimandata: dunque la pronta chiusura della discussione è una economia di tempo.

Digitized by Google

CAPITOLO XVIII.

DELLA VOTAZIONE

Osservazioni generali. — Entro ora in un argomento difficile ed importantissimo. La libertà di un'adunanza risiede nell'espressione della sua volontà. Bisogna dunque procedere in modo che ognuno possa dare il suo voto in modo conforme al vero suo desiderio, e che nel risultato si possa esser certi di aver ottenuto il voto generale. I procedimenti della votazione sono suscettibili di distinzioni derivate da diverse sorgenti.

1° *Voto sulle quistioni* o *voto sulle persone.* Il primo ha luogo quando si deve adottare o respingere una proposta: il secondo quando si tratta di nominare una persona ad un ufficio. Non havvi differenza reale fra questi due casi: votare sopra una elezione è anche sciogliere una questione, se cioè questo o quell'individuo sarà eletto: votare sopra una questione, è fare una vera scelta fra l'accettazione od il rinvio di un progetto.

2° *Voto semplice* o *voto composto.* Il voto semplice si ha quando la questione fu ridotta in modo che non siavi più a dire, se non, *sì* o *no.* Questo progetto sarà adottato o no; quest'individuo sarà, o non sarà eletto. Il voto è composto quando vi sono molte operazioni da fare; quando si ha da scegliere fra vari progetti, o fra vari candidati devesi nominare una o più persone ad una o più cariche. Quanto alle proposte, conviene ridurre la questione alla forma semplice, di tal guisa che non abbiasi più a votare, se non con un *sì*, o con un *no.* Quanto alle elezioni, il modo composto è soventi volte necessario. Se abbiasi a scegliere un Comitato di 24 persone in un'adunanza di 1200, vi saranno 1200 persone eleggibili per ciascuno dei 24 posti; e 24 posti per ciascuno dei quali converrà scegliere fra 1200 candidati.

3° Sia che si tratti di proposte o di elezioni, i voti possono essere *palesi* o *segreti.* Il voto segreto si chiama dagli Inglesi *ballot.*

4° Il modo di cui si può valersi per giungere ad una decisione ora dipende dalla volontà degli uomini, ora ne è indipendente; quindi due diversi modi di elezione: elezione *per scelta*, elezione *a sorte.*

5° Infine havvi votazione *regolare* e votazione *sommaria.* Nella regolare si contano tutti i voti, e si conosce esattamente il numero dei voti pro e contro. Nella sommaria, il Presidente pone la questione, e invita l'Assemblea a pronunziare il suo voto con un *sì* od un *no*, per alzata e seduta, o per levata di mano; il Presidente giudica quale sia il partito vincitore, e la sua decisione è valida se non sorgono reclami.

Digitized by Google

Del voto palese o segreto. — In generale è meglio che la votazione si faccia palesemente che non in segreto. La pubblicità è l'unico mezzo di sottoporre i votanti al tribunale dell'opinione pubblica, e di mantenerli fedeli al dover loro col freno dell'onore. Questo suppone che l'opinione pubblica sia consentanea al pubblico bene (1). Ora in generale questa supposizione è ben fondata. Il giudizio portato dal pubblico è sempre conforme a ciò che egli crede suo interesse, e nel corso ordinario delle cose egli sa conoscere il suo vero interesse. Egli grida sempre contro le malversazioni, onora sempre la probità, la fedeltà, la fermezza degli amministratori e dei giudici.

Tuttavia il giudizio del pubblico può talvolta esser fallace, perchè tutti i membri di questo tribunale sono uomini. Se vi sono misure politiche sulle quali non sono d'accordo i più sapienti, che avverrà del pubblico, che non è composto di sapienti? Se vi sono nella morale e nella legislazione errori che hanno sedotto gli spiriti più eminenti, che dovrà dirsi di una moltitudine, su cui hanno tanto dominio i pregiudizi?

Da ciò verrebbe che nei casi nei quali l'opinione pubblica è fallace, sarebbe a desiderarsi che i legislatori potessero votare secretamente, onde sottrarsi così ad una censura ingiusta, e renderli più liberi nei loro voti. Questo argomento però non ha che un'apparenza di forza: infatti su che cosa si fonda? Sulla presunzione che l'opinione di un piccolo numero di persone valga meglio assai delle opinioni riunite di molti. Questo può avvenire; ma l'uomo savio e modesto sarà sempre schivo dall'attribuirsi questa superiorità sui suoi simili, dal pretendere di far trionfare il parer suo sul sentimento generale. Egli amerà meglio rassegnare il suo giudizio a quello che prevale nella nazione, e sopratutto ricuserà una vittoria ottenuta con voti clandestini, dei quali conosce i pericoli.

Ne segue, dunque, che anche ammettendo che il pubblico sia soggetto ad errore, bisogna agire come se fosse infallibile; e che non si deve mai, col pretesto di questa possibilità di errore nel pubblico, adottare un sistema che possa sottrarre i suoi mandatari all'ispezione, all'influenza sua.

Ma non è egli a temersi che questa pubblicità renda gli uomini troppo deboli, cioè li inclini a sacrificare sovente le vere loro convinzioni alla opinione generale? No: questo sistema tende a lungo a dare maggiore forza, perseveranza ed elevazione al carattere. L'esperienza insegna ben presto quanta differenza corra fra l'opinione nata da una particolare circostanza, e quella che si fonda su mature riflessioni; fra i clamori di una moltitudine che si dissipano come un vano rumore, e l'illuminato consiglio dei savi, che sopravvive ad ogni passeggero errore. La franchezza delle

(1) Vedi cap. III, *Della pubblicità.*

Digitized by Google

opinioni concilia il rispetto di coloro stessi che sono da esse combattuti, ed il coraggio civile dello spirito negli Stati liberi non è stimato meno del valor militare.

È dunque in una giusta nozione dell'opinione pubblica che si trovano le forze per resisterle, quando la si giudica come male fondata. Si appella da lei a lei stessa, come da Filippo male informato a Filippo meglio istruito. Tuttavia non è dietro l'opinione generale che si regola e decide l'uomo illuminato e virtuoso; ma nel consultare l'utilità generale egli presume che l'opinione prenderà lo stesso corso; e non v'ha probabilità morale più forte di questa in un paese dove la discussione è libera.

Questi sono i principii, dai quali bisogna partire per stabilire la regola generale della pubblicità dei voti. Tuttavia questa regola può essere soggetta a estesissime eccezioni. I casi, nei quali la pubblicità sarebbe pericolosa sono quelli, nei quali i votanti sarebbero esposti all'influenza di motivi *seduttori* più forti dei motivi *tutelari* che la pubblicità stessa fornisce. Per giudicare se un motivo deve essere posto nella classe dei seduttori, o dei tutelari, bisogna esaminare, se nel caso di cui si tratta egli tende a produrre un maggior bene o un maggior male, a favorire il maggior numero o il minore. Si tratta per esempio per un nobile di scegliere fra l'interesse proprio personale e quello dell'intiero corpo della nobiltà? Un motivo, qualunque egli pur sia, che lo spinga a preferire questo interesse all'individuale, è un motivo *tutelare*. Ma se invece questo nobile deve decidere fra l'interesse del corpo della nobiltà e l'intiera massa dei cittadini, quello stesso motivo, deponendo la sua qualità di tutelare, non dovrà più essere considerato che come un motivo *seduttore*. Così lo *spirito di corpo*, principio sociale quando conduce dal sagrifizio dell'interesse individuale a quello della corporazione particolare, diventa antisociale quando ne risulta il sacrifizio degli interessi della grande società del pubblico. La stessa osservazione vale per l'amicizia: un motivo che mi porta a far servizio all'amico a spese dell'interesse mio particolare, è tutelare e sociale; ma se mi spinge a fare il suo bene a spese del bene generale di tutti, il motivo diventa antisociale e seduttore.

Dietro queste considerazioni, alla regola generale della pubblicità conviene aggiungere la seguente clausola limitativa: « I voti devono essere dati segretamente in tutti i casi nei quali v'ha più a temere dall'influenza delle volontà particolari, che non a sperare dall'influsso della pubblica opinione ».

Casi di voto segreto. — Quali sono questi casi? Per rispondere a questa domanda bisogna distinguere due specie di interessi, l'uno *fittizio*, l'altro *naturale*.

L'interesse è solamente fittizio nel caso in cui il votante non ha nulla

Digitized by Google

a perdere o a guadagnare in conseguenza del suo voto, se non in quanto questo voto è conosciuto. L'interesse è naturale nel caso, in cui il votante ha da perdere o da guadagnare in conseguenza del suo voto, quand'anche egli non fosse conosciuto. Per esempio l'interesse che risulta da un contratto, col quale io m'impegno a vendere ad un estraneo il mio voto, è un interesse fittizio. L'interesse che mi porta a votare per procurare a mio padre o a mio figlio una carica lucrosa è un interesse naturale e prestabilito. Il *segreto* nei voti distrugge l'influenza dell'interesse fittizio, ma non può nulla contro l'interesse naturale.

Sotto il regime segreto, il compratore non può avere una sufficiente guarentigia che il contratto sarà fedelmente eseguito dal venditore: costui potrebbe essere abbastanza furfante per commettere una frode, e non per un tradimento. Il delitto minore è sempre più probabile del maggiore. Il metodo del secreto ha dunque una tendenza utile nelle circostanze, nelle quali la pubblicità esporrebbe il votante alla influenza di un interesse particolare contrario al pubblico interesse.

Il metodo del segreto sarà dunque, generalmente parlando, conveniente nelle elezioni. Se i voti fossero dati a viva voce, non havvi chi non comprenda quanto l'amicizia, il timore o la speranza diminuirebbero la libertà dei suffragi. Sarebbe un gran male se nelle elezioni, sopratutto nelle elezioni fatte dal popolo, la votazione segreta avesse per effetto di annullare ogni influenza. Questa idea di assoluta indipendenza dei voti sarebbe assurda. Coloro che per condizione propria non possono essersi acquistate cognizioni politiche, hanno bisogno d'essere guidati da uomini meglio istruiti. Ma fortunatamente il segreto della elezione non diminuisce l'influenza degli spiriti sugli spiriti; si oppone solo all'influenza delle volontà sulle volontà. A cose d'altronde eguali, l'uomo costituito in qualche dignità avrà più influenza in un'Assemblea elettiva d'un oscuro cittadino; l'uomo che si distinse pei suoi servizi ne avrà più di colui che non sorse sopra al livello comune. Il proprietario opulento, che per l'impiego che fa dei suoi beni di fortuna fu spettacolo agli sguardi della moltitudine, sarà preso più volentieri a modello, che non un individuo ristretto in circolo meno esteso. Questa preponderanza delle aristocrazie è altrettanto giusta quanto necessaria: i vantaggi dell'opulenza e della dignità basteranno in caso d'equilibrio per far piegare la bilancia: ma se uno dei candidati abbia meritato il disprezzo del pubblico, e l'altro, uscendo dall'oscurità sua, abbiasi conquistato il favor generale, il prestigio è rotto; e, se i voti sono liberi, il merito vincerà la fortuna.

Bisogna anche osservare che il regime del segreto non toglie la facoltà di far conoscere il proprio sentimento a chi lo volesse. Un segreto universale ed obbligatorio sarebbe una pessima misura: questo silenzio servile

Digitized by Google

mal s'accorderebbe con un atto di libertà. Ogni candidato deve avere i suoi amici ed i suoi difensori che facciano valere i titoli di lui nell'adunanza, per dissipare le false imputazioni; in una parola, per illuminare la ragione de' suoi giudici: perchè nel procedere ad una elezione si fa una specie di processo ai candidati collo scopo di accordare o non accordar loro una ricompensa, ed escludendo la previa discussione, si giudica la causa di questi candidati e quella del pubblico senza dare facoltà agli interessati di farsi sentire (1).

È vero che queste pubbliche discussioni, queste manifestazioni di partito producono talora un tumultuoso fermento nelle elezioni popolari; ma è un leggerissimo danno, ove si paragoni a quello d'aver soffocata l'espressione del pubblico sentimento. Questa libertà è quella che spinge il popolo ad interessarsi alle cose ed alle persone, stringe più solidi legami fra elettori ed eletti; persino in Inghilterra, dove le elezioni si succedono a larghi intervalli, il timore salutare di questa specie di assisie popolari esercita una visibile influenza su coloro che si dànno alla carriera politica.

Con questo miscuglio di pubblicità, la votazione segreta mi par dunque più conveniente nelle elezioni, ossia più adatta ad eludere la venalità e assicurare agli elettori la loro indipendenza. In materia politica, non vedo altri casi, nei quali possa venire raccomandata come regola generale. Tuttavia qui conviene far osservare che una nazione può trovarsi in circostanze particolari che possono esigere lo stesso regime su altri punti: per esempio può darsi, che quando nella Repubblica romana fu introdotto l'uso del voto segreto, un tal cambiamento fosse necessario: Cicerone però giudicava altrimenti.

Comunque sia, l'adozione di uno di questi metodi non esclude l'altro. Vi sono casi, nei quali sarebbe utile combinarli, facendo sì che si succedessero nella quistione. Il risultato delle due operazioni, sia che rimanesse invariato, sia che riuscisse diverso, fornirebbe sempre le indicazioni più istruttive. Ne trovo un singolare esempio negli ultimi giorni della Polonia, quando tentò un ultimo e generoso sforzo per sottrarsi alla dominante influenza della Russia.

Il Consiglio permanente depositario dell'autorità esecutiva esercitava il

(1) Questo dipende dalle circostanze. I cittadini di Ginevra procedevano alla elezione dei loro magistrati in una chiesa, senza che alcuno avesse diritto di fare un discorso. Ma in uno Stato sì piccolo, nel quale gli uomini politici erano continuamente sotto gli occhi di ognuno, una pubblica discussione sarebbe stata meno utile che pericolosa. Dacchè Ginevra ricuperò la sua indipendenza, le elezioni dei magistrati si fanno da un Consiglio rappresentativo, nel quale per la stessa ragione non furono ammesse le discussioni sui meriti dei candidati. L'esempio dell'Inghilterra in questa parte non mi sembra applicabile ai piccoli governi di famiglia (E. D.).

Digitized by Google

supremo potere nell'intervallo delle Diete. Questo Consiglio intimorito o corrotto non era più che uno stromento delle volontà del Gabinetto di Pietroburgo. Si trattava di levare un esercito per far rispettare il territorio: fu proposto di sottomettere questo esercito agli ordini di un Commissario indipendente dal Consiglio permanente. Il 16 ottobre 1788, si pose ai voti questa proposta. A voto palese si ebbe una maggioranza di 80 contro 60 pel partito negativo: il voto secreto ridusse questa maggioranza a 7. Il 3 novembre, la stessa proposta fu riprodotta. A voto palese ebbe per la indipendenza della Commissione 114 contro 149 voti; ma la votazione secreta volse la maggioranza all'altro partito, 140 per l'indipendenza, 122 contro. Così su 262 voti, il cambiamento di metodo aveva prodotta una differenza di 53.

Il metodo secreto non deve essere adottato, se non nelle circostanze che fanno sospettare qualche secreta influenza; ed anche allora conviene che sia preceduto dalla votazione palese. La pubblicità dev'essere la regola generale, il secreto non deve esser concesso che in via di appello. Reclamare lo scrutinio segréto, deve essere lo stesso che appellarsi dal voto apparente dell'adunanza al suo voto reale. Sarebbe un controsenso quello di seguire la strada opposta, quella cioè di procedere dal voto segreto al palese. L'ordine naturale è di passare dal falso, o da quello che si suppone tale, alla ricerca del vero. Ottenuto una volta il voto reale, a che servirebbe farne emettere un altro, che non sarebbe più reale, qualora differisse dal primo?

Questi due metodi, per avere il loro pieno effetto, devono essere spinti all'ultimo loro limite possibile. Nel metodo secreto, il secreto non sarà mai troppo profondo, come la pubblicità non sarà mai troppo grande nel metodo aperto. Il più abusivo sistema sarebbe quello di una mezza pubblicità, come nel caso, in cui i voti fossero conosciuti dall'Assemblea, e rimanessero segreti pel pubblico. Gli individui allora sarebbero nel loro voto esposti a tutte le influenze seduttrici e sarebbero sottratti alla principale delle influenze tutelari. Questo sistema converrebbe scegliere quando si volesse assicurare la punizione della probità, e una ricompensa alla prevaricazione.

Nei Governi che hanno pubbliche Assemblee a canto di un potente monarca, di cui si teme l'influenza, si potè credere che il metodo secreto avesse ad essere l'ordinario, per sottrarre i membri all'interesse *fittizio* che il monarca potrebbe creare colle sue minaccie o coll'allettamento delle sue ricompense. Se il monarca può agire sull'adunanza con mezzi violenti, di imprigionamenti o di destituzioni, non havvi più sicurezza, la libertà non esiste che di nome. I membri intimoriti troveranno allora nel secreto un asilo contro la pubblica opinione.

Digitized by Google

Quanto ai mezzi di seduzione, si può salvarsi da quelli che sono palesi con leggi, che escludano dall'adunanza coloro che hanno certi impieghi, ai quali nomina il monarca. Quanto ai favori clandestini, ciò che si chiama la *corruzione*, in una numerosa adunanza il loro pericolo non sarà mai eguale al grande rimedio della pubblicità. Il numero degli uomini che con tali mezzi si possono assoggettare, non sarà mai considerevole; la maggior parte sarebbe trattenuta dal freno della vergogna, e più ancora, in un'Assemblea amovibile, da quello della destituzione.

Se il principe accorda favori perpetui, non raccoglie ordinariamente altro frutto che l'ingratitudine (1). Se ne accorda di periodici, queste secrete negoziazioni sono troppo vergognose e troppo pericolose per essere frequenti. Se una specie d'onore lega all'osservanza di un patto clandestino, havvi un'altra specie d'onore che ne ordina l'infrazione, almeno nel caso, in cui non si potesse osservarlo senza urtare di fronte la pubblica opinione.

Della votazione sommaria e distinta. — Ogni adunanza politica numerosa, che abbia dovuto trattare molte questioni, dovette ben presto sentire la necessità di far economia di tempo, raccogliendo i voti in modo *sommario*, contentandosi di conoscerli per approssimazione nei casi in cui il loro risultato è manifesto, e non importa di saperne con precisione il numero rispettivo. La maggior parte dei voti sono di questa natura. È meglio raccoglierli per mezzo di un segno visibile, che non per acclamazione, principalmente se l'adunanza è numerosa. Il senso della vista è un giudice più sicuro di quello dell'udito. Le mani levate, o le persone alzate sono sempre distintamente visibili; le voci invece si confondono assai facilmente. Se il risultato sembra dubbio, senza alcun inconveniente si può prolungare o ripetere l'operazione. Le acclamazioni reiterate o prolungate sarebbero ridicole ed incomode insieme. D'altronde, la voce è un testimonio ingannatore: la forza dei polmoni e l'ardore di parte possono dare al minor numero un'apparenza di maggioranza, o almeno rendere più spesso dubbio il risultato, e più spesso esigere che si ricorra alla votazione distinta.

Queste acclamazioni devono esser evitate per un altro motivo. Esse hanno una proprietà contagiosa che tende ad infiammare gli spiriti ed a produrre dei litigi. Negli affari che interessano vivamente i partiti, diventano una specie di grido di guerra. Il metodo di votare per alzata e seduta mette i votanti bene in vista. Il metodo dell'acclamazione li nasconde nella

(1) Lord North, dopo una lunga esperienza ministeriale, finì per definir la gratitudine: *un sentimento vivissimo dei favori futuri.* Inoltre concedendo un impiego, si acquista tutto al più una persona; non concedendolo, se ne acquistano cento che lo sperano.

Digitized by Google

folla. Si può servirsene per soffocare ogni opposizione, per opprimere la libertà e per far trionfare la menzogna. Infatti, quando si dice che una cosa è passata per acclamazione, si vuol far credere che sia passata alla unanimità: ma se questa unanimità era reale, guadagnerebbe molto a venir sottomessa alla prova della votazione distinta.

I voti non devono esser successivi, ma simultanei. — Qui si tratta del caso, in cui i voti siano dati apertamente. Questo metodo è commendevole, non solo come pronto e sommario, ma anche perchè è più favorevole alla libertà dei suffragi, tendendo ad indebolire l'influenza dell'autorità e quella dei partiti, almeno nei casi, in cui non siansi presi precedenti concerti.

La votazione regolare o distinta è quella, in cui tutti i voti sono raccolti e contati. Questa operazione si chiama anche voto per divisione, e può farsi in più modi: o per mezzo di liste, sulle quali ogni membro iscriva il suo voto, o per mezzo di segni o pallottole, o per un semplice cambiar di posto. La scelta dipende dalle circostanze o dalla natura delle Assemblee. Le precauzioni devono essere dirette contro ogni possibile genere di frode, sia per parte dei votanti, ond'essi non diano più di un voto, sia per parte dei verificatori, onde essi non abbiano modo di falsificarli.

La votazione distinta può essere necessaria per due motivi: 1° per controllare una prima dichiarazione di pluralità, quando su questa insorga il benchè menomo dubbio; 2° per assicurare l'esecuzione della regola di pubblicità. Ogni membro deve aver diritto di invocarla, rimettendo al Presidente una semplice nota firmata, che contenga, per es., le parole *Io chiedo il voto per divisione* (1). Imperocchè non può negarsi a nessun membro il diritto di sapere se la decisione sia realmente conforme al voto dell'adunanza, oppure il diritto di muovere appello alla pubblica opinione, facendole conoscere chi voti *pro*, e chi *contro* una data misura.

Colui che dimanda la *divisione* non può avere che l'uno o l'altro di questi due obbietti. Quando la sproporzione è manifesta, egli vuol far conoscere le forze relative dei due partiti o sottomettere i votanti alla legge della pubblicità. In questo caso, è una specie di appello al popolo contro

(1) La forma usata nella Camera dei Comuni non è tanto semplice, nè molto conforme alla verità. Se il Presidente dichiara, che la maggioranza è pel *sì*, il *sì* la vince. Per far dividere la Camera, bisogna che un membro dell'opposto partito si levi e neghi la verità di questo rapporto, dicendo: — No! è il *no* che prevalse — e ciò anche nel caso, in cui egli solo avesse votato contro le centinaia. Io so bene che questa asserzione fondata sopra un uso antico non è considerata come una smentita al Presidente, nè come l'opinione vera di colui che la emette. Ma non è utile, nè decoroso per una adunanza legislativa servirsi d'una forma, che in ogni altro luogo sarebbe considerata come una indecenza e come una menzogna (G. B.).

Digitized by Google

la decisione della maggioranza, o, per parlare rigorosamente, una denunzia dei votanti.

Qualora si abusasse di questo privilegio, e troppo frequenti diventassero le divisioni su oggetti di lieve importanza, si potrebbe rimediarvi coll'esigere il concorso di un certo numero di individui, che richiedano la votazione distinta: ma questo abuso non è molto probabile; non sarà tanto frequente in un individuo il desiderio di dividere l'Assemblea per far vedere che egli è solo contro tutti.

Il metodo seguìto nella Camera dei Comuni, mi pare soggetto a vari inconvenienti. Tutti gli affari sono sospesi, l'adunanza è in uno stato di confusione mentre si contano i voti di coloro che escono e di coloro che rimangono nella sala. Questo muoversi tumultuoso dei partiti e questa interruzione, che spesso dura una buona mezz'ora, non ha quella dignità che dovrebbe distinguere un'adunanza legislativa. Ed è ancora il minor male. Siccome il muoversi di posto non piace generalmente ad alcuno, spesso si tralascia di servirsi della votazione regolare per evitare l'incomodo; e siccome questo incomodo ricade principalmente su coloro che devono subire una momentanea espulsione, è sempre oggetto di controversia a quale delle due parti tocchi di assoggettarvisi. Per decidere questa controversia ci volle una regola, e fu fatta; ma la regola stessa suscitò uno sciame di questioni inutili, vaganti negli spazi della più astrusa metafisica.

Si potrebbe scrivere un grosso volume sulle difficoltà che nacquero in questo sottilissimo ramo della giurisprudenza parlamentare; in cento occasioni quella grande Assemblea dovette occuparsi di questioni tanto chiare in sè quanto la famosa questione scolastica: *Utrum chimaera bombilans in vacuo posset comedere secundas intentiones.* Questi partiti inutili della filosofia ebbero per generale effetto di creare impacci alla libertà, e di nuocere alla vera scienza. La maggior parte degli uomini, retrocedendo spaventati da questo labirinto, si rassegnano implicitamente a lasciarsi guidare da coloro che, a prezzo di studi aridi e noiosi, si acquistarono il privilegio di dominarli. Qui, come altrove, il mistero apre la porta alla impostura. Creare il mondo dal nulla fu l'opera della Divina onnipotenza: creare una scienza dal nulla e pel nulla fu spesso l'impresa della follia umana.

In seguito a queste sottigliezze, nacque una circostanza ancora più bizzarra nel metodo inglese di votazione; ed è, che un membro può essere costretto a votare suo malgrado, e che l'Assemblea legislativa commette un *falso*. « Se i membri, dice il sig. Hattsell, per disattenzione, o per altra circostanza qualunque non uscirono prima che fosse chiusa la porta, non hanno più facoltà di votare come vorrebbero; sono contati come votanti con

Digitized by Google

coloro che rimasero nella Camera, sebbene si sappia che questo voto è contrario alla loro conosciuta e confessata opinione » (1).

Questo modo di votare è un uso antico stabilito in tempi, nei quali non era stata ancora inventata la stampa, ed in cui l'arte dello scrivere non era ancora comune. Nell'antica Roma si votava presso a poco nello stesso modo: *Manibus, pedibusque descendo in sententiam vestram.*

Le astensioni. — Nella votazione regolare ognuno dev'essere tenuto a dare il proprio voto; quest'obbligazione è fondata sulla natura del suo mandato, come vedremo più tardi parlando dell'*assenza*. Non si può esimersi da questo dovere, che per indifferenza, per pusillanimità o per effetto di corruzione. Ma un savio potrà dire: io non voto perchè non sono abbastanza istrutto sull'argomento in quistione; temo egualmente di ingannarmi votando in favore o contro la proposta.

Ed invero l'indecisione è uno stato in cui ognuno potrebbe trovarsi. Lo spirito è tanto suscettibile di questa modificazione come delle altre due. Esigere una risposta affermativa o negativa da un uomo che è nel dubbio, è sostituire la violenza alla libertà, è costringerlo a mentire. Gli antichi Romani, in materia penale, aveano tenuto conto di questi tre distinti stati dello spirito, ed avevano inventate delle formole per esprimerle: *Absolvo, condemno, non liquet.* I giureconsulti ed i legislatori, che attinsero tante leggi assurde ed atroci nella romana giurisprudenza, non hanno mai pensato ad adottare questa misura tanto semplice, questo omaggio reso alla verità.

Io vorrei quindi una nuova forma di suffragi. Finora non si ebbero che due liste, una pel *sì*, l'altra pel *no:* ne propongo una terza per gli *indecisi*.

Ma, si dirà, perchè esigere che un uomo voti, mentre il suo voto non avrà effetto alcuno nè da un lato, nè dall'altro? Perchè un voto *indeciso* sottomette il votante alla pubblica opinione: astenendosi dal votare, si sfugge all'osservazione, si può mettersi al coperto con diverse apologie; ma, ammettendo un voto di *indecisione*, quando l'interesse del pubblico è manifesto, il votante non potrebbe sottrarsi alla sua censura: nel suo voto si

(1) II, 141. — Ciò che ben dimostra la inutilità di questo sistema è, che quando gli stessi individui, nella stessa tornata danno alla loro adunanza il nome di *Comitato generale*, questa espulsione non ha più luogo. In questi casi essi scoprirono, che i due lati d'una Camera sono egualmente atti ad indicare la separazione dei partiti, come due Camere distinte. A lungo andare potrebbe anche darsi che si profittasse più generalmente di questa felice scoperta, e che in tutte le votazioni per divisione coloro che votano in un senso, andassero a sedere da un lato della Camera, dall'altro quelli che votano in senso opposto (S. D.) — Tale è appunto il metodo seguito quando si ricorre al voto per divisione nel Parlamento italiano.

Digitized by Google

vedrebbe il delitto o la incapacità in modo altrettanto certo, quanto se egli avesse decisamente adottato il peggior partito. Nei casi poi, che ammettono dubbi di buona fede, il numero degli indecisi servirebbe ad illuminare l'Assemblea, e a dimostrarle che la deliberazione non è ancor giunta alla sua maturità (1).

CAPITOLO XIX.

DEI COMITATI

Dei Comitati speciali. — Quanto più un'adunanza è numerosa, tanto meno è atta a certi generi di lavoro. Dividendosi in Comitati, si moltiplica, si separa in più parti, ognuna delle quali è più propria a giungere a certe conclusioni, che non la Camera intiera.

Ogni Comitato può occuparsi di un affare differente; i lavori si distribuiscono, il loro andamento è accelerato; si può dare a tutti i particolari di un nuovo progetto un grado d'attenzione, del quale sarebbe incapace una grande adunanza. Questa formazione di Comitati è assolutamente necessaria per raccogliere dei documenti, per applicarsi a ricerche preparatorie, per le quali bisogna sentire un gran numero d'individui, per verificare dei conti, ecc.

In questi Comitati soltanto si può molte volte perfezionare la redazione di una legge, lavoro, che malissimo si compie in una grande adunanza, e che cagiona una perdita considerevole di tempo.

Comitati di tutta la Camera. — Quanto alle grandi misure legislative, le due Camere del Parlamento sogliono convertirsi nella loro totalità in Comitato generale per poterle discutere con forme più libere e semplici, che non sono quelle della discussione regolare.

Ecco i punti, nei quali differiscono questi due metodi di discussione:

(1) Mi pare che questa forma utilissima quando si tratta di *fatti*, non sia applicabile quando si tratta di *leggi* da farsi. Colui che è indeciso dev'essere per la parte *negativa*, imperocchè egli non vede una ragione sufficiente per far la legge. *Nel dubbio astienti:* questa massima di Confucio è più applicabile in legislazione che in qualsiasi altra materia. Infatti, se gli *indecisi* formassero la maggioranza, che si farebbe? L'indecisione, in tal caso, avrebbe necessariamente una forza negativa. Il voto degli *indecisi* sarebbe ammessibile in un Comitato generale, per meglio giudicare se la deliberazione deve essere aggiornata o continuata; ma non è necessario, perchè ne tien luogo la proposizione di aggiornamento. Tutti coloro infatti, che sono tuttora *indecisi* la appoggeranno, onde prender tempo per acquistare ulteriori cognizioni (E. D.).

Digitized by Google

Nella Camera.	*Nel Comitato generale.*
1° La mozione, o il *bill* è considerato in complesso.	1° La mozione, o il *bill* è considerato articolo per articolo.
2° Un membro non può parlare che una sola volta, tolto il caso in cui abbia delle spiegazioni a dare.	2° Su ogni articolo ciascun membro può parlare tante volte, quante gli piace.
3° L'adunanza è presieduta dal suo capo ordinario.	3° Lo scanno è occupato da un Presidente temporario eletto *ad hoc*.
4° Ogni mozione, per essere accolta, deve esser appoggiata.	4° La mozione non ha bisogno di esser appoggiata.
5° Quando si divide la Camera, una parte rimane nella sala e l'altra passa nell'anticamera.	5° Le due parti si dividono, trasmigrando da un lato della Camera all'altro.
6° La mozione può essere respinta per mezzo di una pregiudiziale.	6° La deliberazione pregiudiziale non è ammessa.

Di queste distinzioni alcune mi sembrano utilissime, altre arbitrarie affatto:

1° È molto utile, che i progetti di leggi e le proposte composte d'una serie di articoli subiscano due discussioni diverse; la prima *in massa*, la seconda *per articoli:* di questo argomento, ho già trattato nel capo delle tre discussioni;

2° È anche utile che negli affari importanti concorrano le due specie di discussioni; la ristretta, nella quale ogni membro può parlare, ma non più di una volta; e la libera, la quale concede il diritto di replica;

3° Quanto al cambiamento di Presidente, si dimostrò altrove l'inconveniente che havvi a dare facoltà al capo dell'adunanza di prender parte alla discussione. È un giudice e non conviene permettere ad un giudice di aprir l'animo agli affetti di parte, o di mostrarsene compreso.

I Comitati devono essi essere nominati per l'intiera sessione, o solo per ogni occasione? Questo dipende dagli oggetti e dalle circostanze. Nelle materie finanziarie, in quelle che riguardano il commercio o l'economia politica, un Comitato permanente avrà maggiore regolarità e coordinazione nelle conchiusioni, maggiore esperienza, copia maggiore di cognizioni speciali. I Comitati occasionali hanno il vantaggio di poter essere composti di membri, che per uno studio particolare fatto del soggetto della quistione possono essere considerati come *periti* (*experts*). Incaricati di un solo lavoro, essi vi adopereranno maggiore applicazione ed emulazione, onde corrispondere alla fiducia dell'Assemblea.

La difficoltà più grande sta nel modo di nominare i Comitati. Il migliore sarebbe forse di cominciare con una libera proposizione, sicchè ogni membro possa a piacimento indicare qualche individuo, che diventerebbe poi candidato, e sulla lista di questi candidati si proceda poi alla nomina a maggio-

Digitized by Google

ranza relativa di voti. Ma qualunque sia il merito di questi Comitati, non conviene poi che l'Assemblea stia talmente alla parola loro, da credersi dispensata dall'obbligo di uno dei *tre* dibattimenti. Così facendo si correrebbe rischio di trasferire insensibilmente il potere ad un piccolo numero di individui soggetti naturalmente a segrete influenze.

CAPITOLO XX.

DELLA ASSIDUITÀ ALLE SEDUTE

Le assenze. — Comincio dallo stabilire due proposte: la prima che in ogni Assemblea legislativa l'*assenza* di un membro è un male: la seconda, che questo male è abbastanza grave per giustificare una legge che lo freni.

Gli inconvenienti possono ridursi ai seguenti sei capi:

1° Facilità di prevaricazione;

2° Occasione di negligenza;

3° Prevalenza d'individui meno capaci;

4° Inazione dell'Assemblea, qualora manchi il numero necessario per la validità dei suoi atti;

5° Pericolo di sorprese;

6° Diminuzione della popolare influenza dell'Assemblea.

1° *Facilità di prevaricazione.* Non solo è facile, ma v'è certezza assoluta se non di una completa, di una media prevaricazione. Supponete che una misura sia tanto cattiva, che un deputato presente non potesse onorevolmente dispensarsi dal votarle contro. Se egli teme questo suo voto offenda un protettore, un Ministro od un amico, prende il partito di assentarsi: il suo dovere è così tradito senza che sia compromessa la sua riputazione. Ogni votante, col suo suffragio, produce due effetti eguali e distinti: egli priva uno dei partiti d'un voto, e ne dà uno all'altro partito. L'assente non produce che un solo di questi effetti: quindi il male sussiste sempre per metà.

2° *Occasione di negligenza.* Se si è obbligati a votare su tutte le questioni, naturalmente si è indotti ad adoperarvi un certo grado di attenzione per formarsi su di esse un'opinione, sotto pena di cadere in una assoluta nullità. Ma questo motivo di onore più non esiste, quando si può assentarsi liberamente; piuttosto che compromettersi, si abbandona la causa: si finisce col darsi in braccio all'indolenza, e quanto più si trascurano gli affari, tanto meno si è in grado di occuparsene.

Digitized by Google

3° *Prevalenza di individui meno capaci.* Quando un ufficio dà considerazione e potere senza imporre alcun incomodo, è ambito, cercato, comprato, negoziato da uomini che non hanno nè volontà, nè abitudine di rendersi utili nell'esercitarlo. Tali posti diventano sovente il patrimonio dei nobili e dei ricchi; mentre invece, ove bisognasse compierne con assiduità le funzioni, i piccoli motivi di vanità, dei quali parlammo, cederebbero a fronte dell'incomodo e delle noie del lavoro. Non si vedrebbero più fra i candidati, se non coloro che trovano nelle funzioni pubbliche qualche particolare attrattiva: e quantunque l'amore d'un impiego non sia sempre certa prova dell'attitudine e del talento, non havvi miglior pegno di questa attitudine ad un genere di lavoro, che il piacere da cui egli sia accompagnato.

4° *Inazione per mancanza del numero.* Questo male è connesso al precedente. Appena i posti saranno occupati da uomini che non ne amano se non lo splendore, si dispenseranno almeno dal seguire il corso degli affari. Allora sarà necessario fissare un numero, un *quorum* necessario per formare un'Assemblea, e questo stesso spediente produrrà giorni di ozio.

5° *Pericolo delle sorprese.* Si deve considerare come sorpresa ogni deliberazione, che sia stata vinta per l'assenza di più membri, mentre sarebbe stata respinta dall'Assemblea completa.

6° *Diminuzione d'influenza.* L'opinione pubblica, in un Governo rappresentativo, è naturalmente disposta a conformarsi al voto dell'Assemblea, e non dimanda, se non di conoscerlo. Ma il voto dell'intiera Assemblea, sarebbe stato lo stesso che quello d'una parte, dalla quale emanò la decisione? Questo diventa tanto più problematico quanto più questa parte si discosta dalla totalità. Se la parte assente supera il numero dei presenti, il pubblico è dubbio, non sa più che pensare sulla quistione: in ogni caso però l'Assemblea incompleta godrà di minore influenza che non la completa.

Rimedi contro le assenze. — Mi contenterò di darne l'idea generica. Il primo di questi rimedi consiste nell'esigere da ogni membro al principio di ogni sessione un deposito di tante volte cinquanta lire, quante sedute possono esservi nel corso della sessione. Questo deposito gli sarà reso allo scader del termine colla deduzione di 50 lire per ogni giorno d'assenza. Se i deputati ricevono uno stipendio, questo stesso stipendio servirà di deposito e subirà la medesima ritenuta della quale parlammo. Essa avrà sempre luogo irremissibilmente, anche quando l'assenza fosse giustificata dalle più legittime scuse.

Questo metodo parrà singolare in sulle prime, e ciò vuol dire che è nuovo; ma questa non è un'obbiezione, quando sia riconosciuto come dotato di singolare efficacia. Appartiene a quel genere di leggi che *si fanno*

Digitized by Google

eseguire da se stesse (1). Se invece di questa ritenuta, stabilirete una multa di egual somma, allora sarà necessario un accusatore, un processo, un giudizio: al contrario la deduzione non è soggetta ad alcuna incertezza; si fa dietro un semplice calcolo, e non ha nemmeno il carattere di una legge penale.

Gli emolumenti e gli stipendi sono il prezzo d'un servigio, quindi non si potrà lagnarsi che loro si annetta la condizione che tale servigio sia stato reso. Se l'impiego è dato senza stipendio, la probabilità di perdere il deposito sarà considerata come un compenso per la ottenuta dignità. Qualunque eccezione cambierebbe la natura della misura: la sua essenza è nella sua inflessibilità. Se ammettete le scuse, ammetterete la mala fede, la parzialità, i favori; il rifiuto di questi sarà considerato come un affronto; alla economia rimunerativa, avrete sostituita la economia penale.

Ma in caso di malattia, si dovrà aggiungere a questa disgrazia naturale un altro male? In occasione tanto importante credo che sì. L'uomo che esercita una professione, l'artigiano, non sono essi soggetti alla stessa perdita? A prezzo di questo unico inconveniente, preverrete innumerevoli contravvenzioni, assicurerete il pubblico servizio, che non potrebbe essere assicurato con mezzo più facile e più mite.

Ma questo stesso spediente non basterebbe da solo: bisognerebbe aggiungervi una pena coercitiva, imperocchè, alla fine dei conti, convien sempre ricorrere a queste per dar forza alle leggi. Non proporrò che un giorno di arresto per ogni contravvenzione, ben inteso però che ogni scusa legittima dell'assenza dovrà essere ammessa per esentarsi da questa pena. Questo è necessario per colpire una classe di persone, sulle quali la perdita del deposito produrrebbe poco effetto: si vedrebbero anzi dei ricchi menar vanto di tali sacrifizi: essi sarebbero sempre pronti ad acquistare un titolo onorevole a danari contanti. I doveri della carica sarebbero pubblicamente infranti, e questa stessa infrazione inchiuderebbe una specie di gloria. Nell'Assemblea si formerebbero forse due classi di membri; gli uni pagati per esercitare le funzioni legislative; gli altri paganti per esserne dispensati; e siccome l'opulenza dà il *tono*, ne potrebbe derivare una specie di avvilimento per la classe utile e laboriosa. Ci vuol dunque una pena che sia la stessa per tutti, una pena leggerissima, ma inevitabile: è vero che le scuse saranno ammesse; ma non è probabile, che per evitar la noia d'un giorno d'arresto si scenda a compromettere l'onore con una menzogna.

Questi mezzi saranno ancora afforzati da un registro, nel quale saranno specificati tutti i casi d'assenza. Vi saranno iscritti i nomi degli assenti, colla data del giorno dell'assenza e del subìto arresto o la scusa addotta. Questi registri saranno pubblicati e stampati alla fine d'ogni sessione.

(1) V. *Teoria delle ricompense*, cap. IV.

Digitized by Google

Nessuno dovrebbe aver facoltà di accordar congedi. Questa facoltà ridurrebbe ben presto ad una futile formalità l'obbligo di dimandarli.

Se questo regolamento fosse stato adottato dal Senato romano, le lettere di Cicerone non conterrebbero tante amare lagnanze contro quei senatori che lo lasciavano quasi solo a lottare contro la corruzione e l'intrigo, per darsi ai piaceri in una voluttuosa quiete, o piuttosto per evitare di compromettersi, e così prevaricare impunemente.

Le assenze nel Parlamento inglese. — Per vedere fin dove può giungere l'abuso dell'assenza, conviene osservare ciò che avviene in Inghilterra. Nella Camera dei Comuni, su seicento cinquantotto membri, si esige la presenza di quaranta, e spesso questo numero non si trova. Gli annali offrono pochi esempi di una seduta, alla quale non sia mancato un quinto almeno del completo numero. Da ciò si deduca quale sia il corso ordinario delle cose. I due terzi di questa adunanza sono composti di persone, per le quali le funzioni parlamentari sono un oggetto secondario. Toglietene i Ministri ed i capi dell'opposizione che aspirano ai loro posti, e non restano più che legali, negozianti ed uomini di mondo, che a meno d'avere un interesse particolare in qualche questione, non vanno alla Camera, se non come ad uno spettacolo per variare un poco i loro divertimenti, e se ne allontanano per correr dietro al menomo piacere. Questi sono coloro, dei quali i due partiti si disputano i voti, ed ai quali essi indirizzano le loro argomentazioni.

Bisognerà prendersela cogli individui per questo? No certo. In questa come in ogni altra cosa, gli uomini sono quali le leggi li fanno: ora le leggi fatte per prevenire tali abusi sembrano fatte apposta per essere inefficaci. Negli antichi tempi si stabilirono delle multe: prima cinque lire sterline, poi dieci, poi quaranta, ecc. Quest'uso passò di moda: ora non rimane più se non l'imprigionamento presso il sergente della Camera, col pagamento di una taglia (*rançon*) piuttosto forte a titolo di onorario. Ma anche di questa pena più non sussiste se non la minaccia. Ella non può aver luogo, se non nel caso di uno speciale appello (*call of the house*), quasi che un dovere costante dovesse essere adempiuto soltanto in certe epoche determinate: ed anche nel caso di simile appello, una scusa, solida o frivola, vaga o specificata basta per potersi dispensare dall'intervenire. Può esser severo un tribunale, tutti i membri del quale hanno interesse alla contravvenzione? È egli a sperarsi che un Corpo politico faccia delle leggi efficaci per prevenire un abuso, nel quale ognuno trova il suo tornaconto?

Bisogna però confessare che questa negligenza abituale, la quale avrebbe rovinata ogni altra Assemblea, ha palliativi che sono particolarmente propri del regime parlamentare. La divisione in due partiti spinse questi poco per volta a lasciarsi rappresentare da una certa porzione di ciascun partito.

Digitized by Google

Ognuna di queste porzioni rappresenta la totalità del partito. Nelle quistioni importanti pel partito, i capi dànno il segnale ed i colleghi accorrono numerosi.

Leggiero è il pericolo delle sorprese, perchè le mozioni principali sono annunziate anticipatamente, e tutte le misure ministeriali devono passare per più deliberazioni ad intervalli diversi. Se la decisione presa dai pochi è contraria al voto della vera maggioranza, questa accorre numerosa il giorno susseguente, e l'opera della vigilia è abrogata.

CAPITOLO XXI.

DEL NUMERO DI MEMBRI NECESSARIO PERCHÈ L'ASSEMBLEA POSSA AGIRE

Il quorum. — Con un buon regolamento contro l'assenza, non si avrebbe bisogno di ricorrere a questo mezzo. La sua principale utilità è quella di contribuire a render necessaria la presenza; infatti, se il voluto numero manca, si teme di destare la pubblica opinione e di cagionare qualche scandalo. Coloro che dirigono l'Assemblea sono costretti a prender serie misure per procurare che sia abbastanza numerosa per poter agire; ed i mezzi di rigore che impiegano hanno una scusa nell'eccesso intollerabile della negligenza.

Lo stabilire un numero dovrebbe essere l' ultimo spediente al quale si avesse a ricorrere per questo scopo; imperocchè la sospensione degli affari è una pena imposta ai diligenti e al paese per la negligenza dei più.

Sulle prime parrà molto singolar cosa, che il potere dell'intiera Assemblea sia così conferito ad una piccola parte di essa. Ma bisogna osservare, che tolto di mezzo il pericolo dei colpi di mano e delle sorprese, una parte non è più temibile che la Camera intera; fatta astrazione dalle differenze individuali nei talenti, tanto vale il tutto, quanto le sue parti: se il tutto è incorruttibile, sarebbe ingiustizia credere corruttibile la parte. D'altronde la responsabilità in faccia al pubblico è sempre la stessa.

Si potrebbe forse temere che dei due distinti partiti, quello che per avventura si trovasse in un dato giorno più forte, non abusasse di questo momentaneo vantaggio per carpire qualche deliberazione contraria al voto della maggioranza. Ma questo pericolo non può avere lunghe e stabili conseguenze: imperocchè la maggioranza annullerebbe il giorno dopo la decisione della vigilia, e la vittoria usurpatasi dal partito più debole si cambierebbe ben presto in una vergognosa sconfitta.

Nei casi d'assenza, il vantaggio generalmente è tutto pel potere esecutivo. Egli infatti è sempre attivo e ha mezzi particolari di influenza per assicurarsi della diligenza dei suoi partigiani.

Digitized by Google

CAPITOLO XXII.

DEL FISSAR L'ORA DELLE SEDUTE

Apertura e chiusura delle sedute. — Bisogna che l'ora nella quale dovrà aprirsi la seduta sia fissata. Ma conviene fissare un'ora, nella quale deve chiudersi la seduta, ancorchè una discussione avesse a rimanere tronca? Questa regola mi sembrerebbe utile, ed è molto più importante non apparisca a prima vista.

Considerando le convenienze individuali dei membri, lo stabilire un termine, mentre è utile a tutti, è necessario ai vecchi ed ai malati. Non deve essere posto in non cale un inconveniente che potrebbe impedire alle persone deboli e delicate di costituzione di prestare i loro servizi alla patria.

Ma il motivo principale è che non havvi altro modo di assicurare ad ogni argomento una discussione proporzionata alla sua importanza. Se la durata di essa è illimitata, l'impazienza di coloro che si sentono più forti, li porta a prolungare la durata della seduta oltre quel termine, entro il quale soltanto le facoltà intellettuali dell'uomo possono essere esercitate senza stanchezza ed indebolimento. Quindi le conclusioni soventi volte sono precipitate, se non fosse altro per quel senso d'inquietudine che cagionano la fatica e la noia.

Questa regola sarebbe utilissima principalmente quando i partiti, essendo più animati, ed ognuno di loro aspirando ad ottenere una decisione favorevole, sarebbero entrambi portati ad eccedere l'ordinaria durata delle sedute: questa regola allora, interrompendo la discussione, favorisce la riflessione, diminuisce l'influenza dell'eloquenza, e dà un carattere di moderazione e di dignità al risultato.

Dilazioni. — 1° Si dice che ne risulterebbero delle dilazioni: che coloro, i quali temessero di trovarsi in minoranza prolungherebbero la discussione, nella speranza che l'aver guadagnato un giorno possa essere loro cagione di qualche vantaggio. Io credo poco probabile un piano sistematico di dilazioni fondato su questo mezzo. Il partito che imprendesse a parlare col solo scopo di far perdere tempo, nuocerebbe troppo alla sua causa. Per parlare senza dir nulla in faccia ad un'Assemblea, che si sente mormorare per indignazione, in faccia ad un pubblico che giudica e condanna, ci vuole un grado d'impudenza non tanto facile a rinvenirsi; inoltre, perchè questa vergognosa cospirazione potesse riuscire, converrebbe che un gran numero di membri ne facessero parte.

Digitized by Google

2° Si aggiungerà che si può con questo metodo aprire una nuova porta all'intrigo, a quel genere d'intrigo, che consiste nel raccomandarsi personalmente a ciascun membro nell'intervallo delle due sedute. Ma questa obbiezione svanisce facilmente. Dopo la prima discussione non havvi maggiore facoltà di adoperarsi presso ai membri dell'adunanza, che prima; anzi vi sono difficoltà maggiori, imperocchè coloro che hanno già enunciati i loro sentimenti, temerebbero di rendersi sospetti con un subito cambiamento d'opinione. Questa obbiezione, ove fosse solida, condurrebbe alla conclusione, che nelle Assemblee tutto debba essere improvvisato, che non s'abbia a conoscere prima l'oggetto delle deliberazioni; infine che l'unico modo di assicurarsi della integrità dei membri, sia di coglierli sempre alla sprovvista, e di tagliar loro ogni comunicazione col pubblico di fuori.

Consuetudine inglese. — In Inghilterra vi è un'ora fissa pel principio delle sedute e pel loro termine. Quindi le discussioni che eccitano grande interesse durano talvolta dodici, quindici ore e più. Molti inconvenienti risultano da questo sistema, ma nessun grave pericolo, almeno per quello che riguarda i *bills* o progetti di legge, perchè i regolamenti assicurano delle dilazioni. Ogni *bill* deve passare tre volte nella Camera, oltre alla discussione nel Comitato generale. Due aggiornamenti dunque sono necessari; ed inoltre possono esservene anche degli altri (1).

Le sedute cominciano alle quattro, e anche più tardi. La mattina i Ministri sono occupati nei loro uffizi, gli avvocati ed i giudici nei tribunali, un gran numero di negozianti attendono naturalmente ai loro affari; i diversi Comitati della Camera devono consultare molte persone, ed in una grande città questo non può farsi se non di giorno. Queste convenienze fecero preferire le sedute vespertine, non ostante l'inconveniente di dover prolungare le discussioni a notte molto inoltrata; di produrre spesso dell'impazienza e delle precipitazioni; di compromettere la salute di persone delicate, e di esporre questo servizio nazionale alla terribile concorrenza di tutti i serali divertimenti d'una grande città. Se si volesse stabilire l'antico costume delle radunate mattutine, questa sola misura basterebbe per cambiare la composizione personale della Camera dei Comuni.

(1) Il Senato romano non poteva cominciare alcun affare prima del levarsi, nè continuarlo e conchiuderlo dopo il tramontar del sole. Era una precauzione contro le sorprese; ma è molto a preferirsi il sistema inglese. Demostene fece passare un decreto per sorpresa dopo che il partito contrario al suo erasi ritirato credendo chiusa la seduta. Questo non avrebbe potuto avvenire nel Parlamento britannico (G. B.).

Digitized by Google

CAPITOLO XXIII.

DEGLI ORATORI

Scelta degli oratori. — Vi è una maniera di ridurre il numero degli oratori in un'adunanza troppo numerosa, per lasciare a tutti il diritto di parlare e discutere. Questa non può convenire che a Governi affatto democratici; perchè con una buona tattica, almeno seicento persone possono esercitare il diritto della parola senza bisogno d'alcuna limitazione di numero.

Il modo più semplice sarebbe di eleggere prima 24 oratori titolari; di tirare alla sorte 100 altre persone per dare qualche probabilità a tutti i partiti; di permettere ad ognuno di questi di rinunziare il suo diritto a favore di un altro membro a scelta sua. Colui che non sentirebbesi la volontà o i talenti necessari per parlare, cederebbe volontieri il posto ad un uomo del suo partito, che gli sembrerebbe più atto a tenerlo. Ma bisognerebbe sempre riservare a tutti i membri il diritto di fare una proposta e di svilupparla.

Del posto dei membri. — In un'Assemblea deliberante numerosa, non deve esservi designazione di posto: ciascuno prende quello che gli conviene, secondo arriva prima o dopo. Questa libera disposizione è migliore di una fissa per più ragioni, e principalmente perchè tende a procurare una discussione migliore.

I membri dello stesso partito devono avere l'agio di concertarsi e distribuirsi gli incarichi. Senza questo accordo, gli argomenti non saranno mai presentati nell'ordine più conveniente, nè messi in luce nel modo più vantaggioso. Gli è solo per mezzo di una continua corrispondenza tra loro che si può prevenire una infinità di lungaggini, di contraddizioni, di ripetizioni, d'incongruenze e di altri incidenti, che hanno per comune effetto di rompere quell'unità di piano che è necessaria per condurre gli affari ad una soluzione. In questo gli interessi dei partiti vanno d'accordo col pubblico interesse. Bisogna pel bene pubblico che ogni partito possa propugnare la sua causa con tutte le forze, valersi di tutte le sue risorse; perchè la sola verità finisce col trarre profitto del concorso di queste.

Gli accordi presi prima della seduta non potrebbero supplire a questi piccoli consigli dati e presi sul campo. Basta un'osservazione particolare, una nuova proposta per dare un diverso aspetto agli affari, e render necessario un cambiamento nelle misure. La più esperta previdenza non potrebbe anti vedere tutti gli incidenti che insorgere possono nel corso di una discus-

Digitized by Google

sione. Avviene come in una battaglia: il miglior piano preparato prima non potrebbe mai supplire al bisogno di questi ordini d'occasione suggeriti ad ogni istante dagli avvenimenti della giornata.

La consuetudine inglese è conforme a questa teoria. La distribuzione dei posti essendo libera, i due partiti si disposero naturalmente ai due opposti lati della sala. Il primo banco alla destra del Presidente, che si dice il *banco della tesoreria* è occupato dai Ministri e dalle altre persone che sono al potere; ma ciò avviene per una cortese condiscendenza e non per diritto. Il primo banco alla sua sinistra è quello, su cui si assidono i principali membri del partito d'opposizione.

Una sola eccezione fu ammessa a questo principio della libertà dei posti, eccezione lodevole nel suo principio, ma abbastanza rara in pratica, perchè non possa degenerare in un inconveniente. « Si è convenuto, dice il sig. Hattsell, che quei membri, i quali hanno ricevuto un ringraziamento dalla Camera in un dato *posto*, abbiano diritto a quel *posto* almeno finchè dura la Legislatura, e questo *posto* generalmente è loro concesso dalla cortesia della Camera » (1).

Nell'Alta Camera diversi banchi sono di diritto destinati a diversi ordini: uno ai vescovi, uno ai duchi, ecc.; ma queste appropriazioni sono raramente osservate.

Gli Stati dell'Olanda e della Frisia occidentale si radunavano in una Camera, nella quale, a giudicare dal locale, la distribuzione fissa dei posti doveva essere molto rigorosamente osservata. Ogni città aveva il suo banco o porzione di banco. I posti, essendo tutti occupati, uno non poteva cambiare il suo senza turbare l'ordine degli altri. Quanto agli inconvenienti che dovevano risultare, si può conghietturarne e non più, il più grande secreto velando gli atti delle Assemblee batave, nelle quali giammai si conobbe quell'essenziale vincolo della libertà colla pubblicità, il quale fa sì che l'una sostenga l'altra.

Questa libertà di disposizione è anche consentanea all'eguaglianza, in quei casi, in cui, non nuocendo ad alcuno, l'eguaglianza è ordinata dalla giustizia. Prevenire delle dispute di precedenza, prevenire quelle vane contese d'etichetta che tanto meschinamente assorbirono altre volte l'attenzione delle politiche adunanze, sarebbe già un gran bene; ma, col togliere via quella stessa disposizione che dà un certo grado d'importanza a queste distinzioni, si ottiene un vantaggio ancora più grande. Onde mandare ad esecuzione questo piano di graduate ingiurie, bisogna cominciare dal supporre che un posto sia preferibile ad un altro, e che sia un segno di superiorità l'occuparlo. Questo sistema di insulti che vanno crescendo regolar-

(1) HATSELL, 67.

Digitized by Google

mente dal primo posto fino all'ultimo, è chiamato *ordine, subordinazione, armonia;* e queste distinzioni onorevoli, ossia queste gradazioni di affronti fatti o ricevuti con privilegio, sono ordinariamente circondate da maggiore rispetto e propugnate con ostinatezza maggiore che non le leggi più importanti. È una cagione di contestazioni e di bassezze, che bisogna escludere da una politica adunanza: le distinzioni dei posti e le dispute di grado devono esservi sconosciute. *Merita sua teneant auctores: nec ultra progrediatur honor, quam reperiatur virtus.*

In Inghilterra si sente parlare talvolta di dispute di precedenza, ma solo nelle adunanze, delle quali è scopo il divertimento, dove vi sono donne, e solo fra loro. Se questi pettegolezzi giungono a cognizione degli uomini, essi non vi prendono parte, se non in via di scherzo.

Della tribuna. — Vi deve egli essere un posto fisso per coloro che prendono la parola? Per rispondere a questa dimanda, converrebbe conoscere due dati: la forma e grandezza della sala ed il numero dei deputati. In un'adunanza numerosa l'oratore è meglio sentito quando parli da una tribuna posta vicino al centro, e visibile a tutti. La discussione è seguita, e con minor fatica. Coloro che hanno la voce debole, non sono costretti a forzarla per farsi sentire dai più lontani; e questa è una considerazione, di cui si deve tener conto in un'Assemblea politica, nella quale dev'esservi una grande proporzione d'uomini studiosi od avanzati in età.

Inoltre l'ordine e la regolarità ci guadagnano molto. Quando ognuno possa parlare dal suo posto, vi sarà per lo meno qualche pericolo di confusione; e sarà più difficile al Presidente prevenire le interruzioni regolari. La necessità di andare alla tribuna soffoca una infinità di osservazioni insignificanti od avventate; quella di muoversi verso di lei è un atto deliberato, al quale non si suol decidersi prima di aver posto ben mente a quello che si vuol dire: bisogna mettersi in scena e torna ridicolo l'attirare a sè l'attenzione generale quando non si ha nulla a dire che sia degno di questa attenzione.

D'altra parte, dacchè si è fissata una tribuna, dalla quale scende la parola, il rimanente dell'Assemblea deve esser obbligato ad assoluto silenzio: se qualcuno parla lungi dal luogo a ciò destinato, commette una irregolarità ed è ben presto richiamato all'ordine.

La tribuna presenta infine un certo vantaggio d'imparzialità. Se l'Assemblea, come sono propensi a fare tutti i Corpi politici, si divide in due partiti, ognuno tende naturalmente a raccogliersi in una parte della sala. Se ognuno si leva a parlare così dal seno stesso del partito suo, ecco che si sa di già in qual senso egli sia per parlare. Pure vi sono sempre uomini più o meno imparziali ed indipendenti, che non devono essere confusi cogli altri. È quindi bene chiamare ognuno a parlare da una tribuna, che sia la

Digitized by Google

stessa per tutti e non presenti l'individuo come associato al partito, al quale egli può appartenere.

È vero che questo mezzo a lungo andare val poco perchè tutti i membri imparano presto a ben conoscersi gli uni dagli altri; ma ciò non può dirsi del pubblico, che gli ascolta e che è fuorviato da ogni pregiudizio di parte quand'egli è costretto a giudicare l'oratore dalle sue parole e non dal posto, che egli occupa.

Opporrà taluno, che questo andare alla tribuna è un incomodo, e che un tale incomodo può privare l'Assemblea dei consigli di un uomo, che tema di mettersi in scena in modo troppo evidente. Si può aggiungere anche che si avrebbe una certa perdita di tempo, se per una sola parola che si avesse a dire, per una breve spiegazione, un richiamo all'ordine, bisognasse traversare la sala e portarsi alla tribuna. Ma sono due obbiezioni di piccola entità. La prima suppone un grado di timidità, che sarà ben presto vinto dall'abitudine. Un uomo esercitato parla indifferentemente da un luogo, come da un altro, anzi parla più liberamente là d'onde egli ha da fare minore sforzo per esser sentito. Quanto alle brevi spiegazioni, il Presidente può permettere ad un membro di farle senza muoversi dal suo posto: sono inezie, sulle quali la pratica stabilisce piccole usanze particolari.

Le due Camere del Parlamento inglese non hanno tribune, eppure nessun grave inconveniente ne nasce. Tuttavia conviene osservare che le loro adunanze sono di rado numerose, che gli oratori ordinari son pochi, ed occupano quasi sempre posti fissi. Ma quando un membro vuol parlare da un posto remoto, egli subisce sempre un manifesto svantaggio. È poco sentito dall'adunanza, spesso nulla affatto dalle gallerie; vi sono poche importanti discussioni, nelle quali i giornali non siano obbligati di non far menzione di certi discorsi, dei quali loro non pervennero che suoni interrotti e frasi scucite.

Del modo di vestire. — Lo stabilire un uniforme pei membri di una adunanza da indossare durante le sedute della medesima è uno di quei punti, sui quali non converrebbe urtare di fronte gli usi nazionali: non è tuttavia questo oggetto tanto privo d'importanza, quanto potrebbe credersi a primo aspetto.

1° L'uniforme serve a distinguere i deputati dagli spettatori, e può prevenire una usurpazione de' privilegi;

2° La toga può, senza aver il rigore di una legge suntuaria, ottenere lo stesso fine. Quest'apparente eguaglianza difende l'uomo di merito che non sia ricco dallo svantaggioso confronto del fasto della ricchezza;

3° L'uniforme tende, in un altro modo, a stabilire l'eguaglianza fra i membri dell'Assemblea, velando in parte i difetti corporali, che hanno anche in sè qualcosa di svantaggioso;

Digitized by Google

4° Egli produce un senso di rispetto negli spettatori; mette i membri dell'adunanza in una situazione meglio distinta: cagioni che contribuiscono entrambe a mantenere l'ordine e far osservare le convenienze civili;

5° Nel corso di una discussione quando i partiti siano di forze pressochè eguali, e temere si possa la corruzione e l'intrigo, l'abito serve a far meglio scernere i passi che fanno certi membri, quello che avviene presso loro: ogni comunicazione con loro diventa più manifesta ed attrae la pubblica attenzione. Vedo anch'io che questo mezzo di ovviare alla corruzione non ha gran forza; ma se si può, senza che siavi inconveniente alcuno, metter questo grano di più nella bilancia dal lato della probità, non bisogna trascurare di farlo;

6° Nel caso di un tumulto popolare, che ogni politica adunanza è esposta a veder sorgere intorno a sè, un abito che annunzi la dignità di colui che lo porta, può incutere rispetto nel popolo e dare ai membri influenza maggiore per calmare la tempesta;

7° Se il tumulto cresce a segno da minacciare personalmente qualche membro dell'adunanza, il solo atto di deporre il segno che lo distingue può favorire la fuga del minacciato. Il cancelliere Jeffries, giudice famoso pei suoi decreti sanguinari nei tempi di Giacomo II, abbandonando le insegne della sua dignità, riuscì ad eludere per qualche tempo il furore del popolaccio.

Questi diversi motivi però non sono egualmente applicabili ad ogni politica adunanza.

CAPITOLO XXIV.

AVVERTENZE COMPLEMENTARI

Ammissione degli estranei. — Nel capo della *pubblicità* abbiamo vedute le ragioni che suggeriscono di ammettere nella sala delle adunanze una certa parte di pubblico, e le eccezioni che a quest'ammissione devono farsi. Il numero degli ammessi dev'essere il maggiore possibile consentito dalla facilità di parlare e di sentire: considerazione questa di un ordine superiore, che vuole ridotta la sala a dimensioni molto inferiori a quelle di un ordinario teatro, non potendosi da un deputato del popolo esigere la forza di voce di un attore.

L'esperienza della Francia fece scoprire un altro pericolo, nel caso in cui il numero degli spettatori eguagli o superi quello dei membri dell'adunanza. Egli è vero che con una rigorosa polizia si sarebbe potuto prevenire

Digitized by Google

tale pericolo, ma questa polizia trova tanto maggiori difficoltà a mantenere l'ordine quanto più numerosa è l'adunanza. V'ha inoltre uomini che si inebbriano della effimera popolarità d'un momento: questi si occuperebbero sempre più del pubblico che dell'Assemblea, e la discussione potrebbe prendere una piega più favorevole alle commozioni oratorie, che alle ragioni logiche.

Nella distribuzione dei posti pubblici, converrebbe riservare un luogo speciale per gli stenografi, un altro pei giovani studenti di materie legali, che vi troverebbero una scuola e dei modelli; uno ai magistrati, la presenza dei quali può tornare doppiamente utile. Bisognerebbe anche lasciare a disposizione del Presidente alcuni posti riservati per gli ambasciatori o per gli stranieri illustri, che dalle sedute potrebbero ricevere impressioni favorevoli per la nazione e feconde, ove cadano su persone di sano intendimento. Cinea lasciò Roma compreso di maggiore rispetto per quel Senato, cui avea potuto vedere, che per tutta la magnificenza della corte Persiana.

Quanto ai posti nella tribuna pubblica, essi dovrebbero essere pagati. Questo è il metodo che meglio serve all'eguaglianza, in un caso in cui l'eguaglianza è dettata dalla giustizia. Lasciando irrompere nei posti i primi arrivati, nei giorni d'affluenza, voi avrete un gran numero di aspiranti ingannati nelle loro speranze. I più robusti ed ineducati o brutali avranno la vittoria in questo concorso (1). La galleria sarà guernita degli spettatori meno atti a trar profitto dalle discussioni e più soggetti a soffrir danno per l'interruzione dei lavori: il loro numero e la loro mancanza di educazione potrebbero spesse volte spingerli a sfidar l'Assemblea e disturbarne le discussioni coi loro applausi o colle disapprovazioni romorose.

Se i biglietti da distribuirsi fossero affidati al Governo, non si mancherebbe di accusarlo di parzialità e di pericolose intenzioni. I Ministri, si direbbe, ci circondano delle loro creature per influire sulle nostre deliberazioni, ecc. Questa ragione di malcontento sarebbe tolta di mezzo consegnando agli stessi membri dell'Assemblea i biglietti di ammissione, uso che troverei soggetto ad un solo inconveniente, quello di restringere invece di allargare la prerogativa della pubblicità, di far degenerare in un personale favore un diritto comune, e di andar così senza alcuna utilità particolare contro al principio della eguaglianza.

Un prezzo d'entrata riunisce tutte le condizioni richieste: è ciò nonostante una misura imperfetta, lo ammettiamo, ma è la sola che sia possibile: ella è una prova del pregio, in cui si tiene il godimento di un tale spettacolo; ed insieme la prova di una condizione civile, che garantisce la buona

(1) Per molto tempo c'era il mestiere di impadronirsi per tempo dei posti nell'Assemblea nazionale, per poi rivenderli.

Digitized by Google

qualità degli spettatori. Confesso che questo mezzo non è nobilissimo, ma potrebbe essere nobilitato dall'impiego che si facesse dei proventi. Quanto agli epigrammi, dei quali potrebbe esser bersaglio, bisogna aspettarseli e rassegnarvisi.

Le donne devono essere ammesse? Ho esitato, ho pesate le ragioni che addur potevansi in favore e contro, mi ripugnava di dover adottare un allontanamento, che sembra ingiusto e pieno di sdegnoso disprezzo. Ma temendole, si disprezzano forse? O piuttosto allontanandole da una Assemblea nella quale doveva regnare unica sovrana la fredda e tranquilla ragione, non si fa una assai lusinghiera confessione dell'influenza loro? Le seduzioni del ridicolo e della eloquenza sono mezzi pericolosi in una Assemblea politica. Ora, se ammetterete le donne, darete un nuovo grado di forza a queste seduzioni. Innanzi a questo tribunale drammatico ed appassionato, una discussione, la quale non avesse altro merito fuorchè quello della giustezza e della profondità, non acquisterebbe al vero savio, che una povera riputazione di noioso dissertatore. Tutte le passioni si toccano e si accendono reciprocamente. Il diritto di parlare, spesso sarà convertito in un modo di piacere; ed il mezzo migliore per piacere alle donne è quello di mostrare d'avere un'anima aperta alle emozioni e all'entusiasmo. Tutto sarà portato ad un tono esaltato, tragico o vivace, dappertutto si vorranno immagini e movimento. Bisognerà parlare liricamente della libertà e far degli inni sui grandi avvenimenti, che esigono calma maggiore. Le sole cose forti ed ardite avranno pregio, ossia solo gli imprudenti consigli, o le misure estreme.

In Inghilterra, dove le donne hanno così poca influenza negli affari politici, dov'esse sì poco aspirano ad immischiarsene, dove i due sessi hanno l'abitudine di dividersi persino dopo i pasti famigliari, non si permette loro di assistere alle discussioni parlamentari; dalla Camera dei Comuni furono escluse dietro l'esperimento fattone e con cognizione di causa. Erasi osservato che la loro presenza dava un aspetto particolare alle discussioni, che l'amor proprio vi prendeva maggior parte; che le personalità erano più vive e che troppo si sacrificava al vano desiderio di riuscire spiritosi.

Delle formole. — Le formole sono i modelli di quanto deve esser detto in ogni occasione dall'individuo al quale si prescrive di esprimersi in un certo modo. Non si può determinare di quali formole un'Assemblea potrà aver bisogno. Avrà bisogno di un maggiore o, *a priori*, di un minor numero secondo la sua Costituzione, la quantità dei suoi membri, la natura dei suoi poteri. Bisogna per esempio che il Presidente cominci a parlare colle stesse espressioni; che tutti i membri si servano delle stesse parole nel presentare le proposte, nel chiedere l'esercizio di alcuno dei loro diritti; ecc.

Digitized by Google

Nelle formole tutto quello che non è necessario è nocivo. *Chiarezza e brevità* sono le loro qualità essenziali: ornandole a spese della concisione esse sono sfigurate. Le formole non solo abbreviano, ma hanno ancora una utilità superiore; esse impediscono le variazioni che potrebbero avere qualche fine ascoso e soprattutto prevengono le dispute. In Inghilterra la sanzione reale è sempre espressa collo stesso motto: *Il Re lo vuole*, e se il Re vuol rimandare un *bill*, anche la formola del rifiuto è determinata così: *Il Re vedrà*.

Le formole giuridiche hanno pur troppo meritato il rimprovero che loro vien fatto quasi dappertutto, d'essere nello stesso tempo vaghe e prolisse, di peccare per omissione e per eccesso. La loro prolissità è facile a spiegarsi in quei casi nei quali i legali sperarono con un cumulo di parole di trovare un pretesto per rendersi necessari, per fissare un prezzo più alto ai loro servizi. Quando lo spirito fiscale s'introdusse nella procedura, si fece un traffico di parole; si estesero più in lungo le formole per trarne maggior guadagno.

Vi sono casi, nei quali si credette conveniente di proporzionare il complesso delle parole alla importanza dell'argomento. Col risolvere in due o tre parole una materia molto grave, pareva che non se ne tenesse abbastanza conto, che la non si trattasse con sufficiente dignità. Errore degli spiriti gretti! Pensieri sublimi sono espressi con un sol tratto.

Del regolamento. — Quando delle buone regole furono stabilite, bisogna ancora prendere delle misure, perchè siano note a tutti, non potendo una legge aver effetto finchè non è conosciuta. Il regolamento dell'Assemblea, redatto in forma di quadro e leggibile da ogni lato della sala, deve esser collocato a fianco del Presidente. Se la materia è troppa, si possono moltiplicare i quadri: ma tutti i punti essenziali devono essere riuniti nel quadro principale.

In ogni grande Assemblea politica nulla havvi di più comune che un richiamo ai regolamenti sia per assalire, sia per difendersi. La contravvenzione cagiona perdita di tempo, la stessa correzione raddoppia questa perdita.

Havvi sempre una parte dell'Assemblea che considera il regolamento come se non esistesse. I membri novizi non lo conoscono bene, i veterani meglio esercitati non lo hanno sempre presente nella memoria. Almeno così vanno le cose nel Parlamento inglese, dove invero non potrebbero andare diversamente, mentre il regolamento, ben lungi dall'essere in vista di tutti, sussiste per tradizione, ed è confidato solo alla ingannatrice custodia della memoria.

Un quadro scritto in caratteri minuti non risponderebbe al fine proposto. Un quadro più grande diventa facilmente oggetto di studio in quei

Digitized by Google

momenti, nei quali l'attenzione è libera. La menoma contravvenzione diventa per mezzo suo sensibile, e per ciò stesso diventano più rari gli errori; imperocchè è più difficile che si infranga un regolamento, quando non si può infrangerlo impunemente, quando si ha insieme innanzi agli occhi la legge che condanna, ed il tribunale che l'applica giudicando. Non si avrà tentazione più forte allora di violare il regolamento che di maneggiare un ferro rovente. La procedura che per gli altri sentieri si trascina a passi di tartaruga, in questo caso diventa rapida come la folgore.

Le leggi generali, con qualunque cura voi le promulghiate, non sono suscettibili d'una notorietà universale. Ma i regolamenti particolari fatti per un'Assemblea possono essere messi costantemente in vista entro il suo recinto. Il mezzo è tanto facile e tanto noto, che in Inghilterra non havvi *club* che non abbia il suo regolamento affisso nella sala: la stessa previdenza incontrasi nelle case da giuoco. Ma una triste ragione e che spesso ricorre pur troppo alla mente, è che nella condotta delle cose umane, spesso la saviezza entra in ragione inversa della importanza loro. I Governi avranno grandi progressi a fare prima che abbiano recato nel maneggio della cosa pubblica un grado di prudenza pari a quello, con cui sono retti gli interessi privati: facile è indicare la cagione di questo male, non così il porvi rimedio.

Dell'edifizio dell'Assemblea. — La magnificenza dell'architettura in un edifizio destinato ad una grande adunanza politica sarebbe quasi sempre contraria all'utilità. È necessario sopra tutto che gli oratori possano farsi sentire; che il Presidente si possa vedere; è necessario la comodità personale degli individui e la prontezza nella spedizione degli affari.

Se vi sono stalli remoti, dove la voce giunga difficilmente ed affievolita, l'attenzione diventa faticosa e non può essere sostenuta a lungo. La stessa distanza togliendo una parte dell'adunanza alla vista del suo capo può già esser cagione di un disordine abituale. D'altronde coloro che non possono sentire, devono rassegnarsi a giudicare secondo l'opinione altrui. E per questo le grandi Assemblee popolari nelle antiche repubbliche dovevano per necessità sottomettersi alla direzione di due o tre demagoghi.

La difficoltà di farsi sentire può privare l'Assemblea dei consigli di uomini capacissimi, l'organo vocale dei quali non sia adeguato allo spazio che deve riempire la loro voce. Demostene può essere costretto a cedere la parola a Stentore. La prima qualità che richiedesi allora non è più il merito dello spirito, ma un fisico vantaggio, che senza essere incompatibile coi talenti, non ne è però necessario compagno. Anzi se avesse a trarsi argomento da questo, la presunzione sarebbe forse favorevole all'uomo debole e valetudinario; l'inettitudine ai corporali esercizi essendo ora causa, ora effetto della disposizione agli studi.

Digitized by Google

Una forma a un dipresso circolare, con gradini che si elevino ad anfiteatro; il seggio del Presidente collocato in guisa, che egli possa veder tutta l'Assemblea ed esser visto dall'oratore; uno spazio centrale pei segretari e per le carte; delle camere attigue pei Comitati; delle tribune per gli uditori; una tribuna particolare pei giornalisti: ecco i punti più importanti. Io non entro in alcun particolare sulla salubrità della sala e la comodità del servizio. Dirò solo, che una sala bene adatta per tutti questi oggetti ha molto maggior influenza che non sembri a prima vista per assicurare l'assiduità dei membri ed agevolare l'esercizio delle loro funzioni (1).

(1) L'edizione inglese è divisa in 16 capitoli, alcuni dei quali hanno diversa distribuzione, ma sono però tutti tradotti nell'edizione francese. Questa, che è divisa in 36 capitoli, oltre alle aggiunte già accennate a suo luogo, ha due appendici, che reputiamo inutile riprodurre in questa edizione. La prima contiene il Regolamento del Consiglio di Ginevra del 1813; la seconda il Regolamento della Camera dei Comuni quale fu pubblicato nel 1789 dal conte di Mirabeau.

Digitized by Google

Digitized by Google

INDICE

INTRODUZIONE . . . . . *Pag.* 719

DISCORSO PRELIMINARE DELL'EDITORE STEFANO DUMONT . . . » 721

CAPITOLO I. — Considerazioni generali.
Argomento dell'Opera . . . . . » 729
Dei Corpi politici . . . . . » 731
Dei Corpi permanenti . . . . . » 732

» II. — Della pubblicità.
Argomenti a favore della pubblicità . . . . » 734
Obbiezioni contro la pubblicità . . . . . » 739
Oggetti ai quali deve estendersi la pubblicità . . » 742
Eccezioni alla regola della pubblicità . . . » 744
Mezzi della pubblicità . . . . . » »
Stato delle cose in Inghilterra . . . . . » 746

» III. — Divisione del Corpo legislativo in due Camere.
Inconvenienti delle due Camere . . . . . » 749
Vantaggi delle due Camere . . . . . » 751

» IV. — Inconvenienti che devonsi evitare . . . . . » 755

» V. — Del Presidente . . . . . » 758

» VI. — Della iniziativa obbligatoria e del diritto di proposizione comune a tutti . . . . . » 762
Sulla presenza dei Ministri nell'adunanza . . » 765

» VII. — Dei diversi atti che concorrono nella formazione di una deliberazione . . . . . » 769

» VIII. — Promulgazione dei progetti di legge e degli emendamenti.
Ordine del giorno . . . . . » 771
Progetti di legge . . . . . » 772
Gli emendamenti . . . . . » 773

» IX. — Proposte redatte anticipatamente . . . . . » 775

» X. — Della redazione delle leggi . . . . . » 777

» XI. — Quadro delle proposte . . . . . » 783
Descrizione del quadro . . . . . » 786
Compensazione del quadro . . . . . » 787

» XII. — Della discussione.
Apertura della discussione . . . . . » 788
Ammessa una volta una proposta, ella deve essere letta prima che si conceda la parola al suo autore . » 789
In una grande Assemblea, colui che ha la parola deve restare in piedi . . . . . » 790
Discussione libera o ristretta . . . . . » »

Digitized by Google

CAP. XIII. — Separazione della discussione dal voto . . . *Pag.* 794
Inconvenienti del fissare un ordine per concedere la parola . . . . . » 795

» XIV. — Della triplice discussione dei progetti di legge . » 798
Obbiezioni contro le tre letture . . . . . » 800

» XV. — Altre regole alla discussione.
Esclusione dei discorsi scritti . . . . . » 802
Dovere di rivolgere il discorso al Presidente . » 804
Non indicare per nome i membri ai quali si risponde » 805
Non attribuire mai intenzioni cattive . . . » »
Non far mai menzione del Principe . . . . » 806
Non citare documenti non presentati all'Assemblea » 807
Una proposta respinta non deve essere ripresentata nella stessa sessione prima di un intervallo (di tre mesi) » »

» XVI. — Degli emendamenti.
Varietà degli emendamenti . . . . . » 808

» XVII. — Delle proposte dilatorie o di aggiornamento . . » 811

» XVIII. — Della votazione.
Osservazioni generali . . . . . » 813
Del voto palese o segreto . . . . . » 814
Casi di voto segreto . . . . . » 815
Della votazione sommaria o distinta . . . . » 819
I voti non devono essere successivi, ma simultanei » 820
Le astensioni . . . . . » 822

» XIX. — Dei Comitati.
Dei Comitati speciali . . . . . » 823
Comitati di tutta la Camera . . . . . » »

» XX. — Della assiduità alle sedute.
Le assenze . . . . . » 825
Rimedio contro le assenze . . . . . » 826
Le assenze nel Parlamento inglese . . . » 828

» XXI. — Del numero di membri necessario perchè l'Assemblea possa agire.
Il *quorum* . . . . . » 829

» XXII. — Del fissar l'ora delle sedute.
Apertura e chiusura delle sedute . . . . . » 830
Dilazioni . . . . . » »
Consuetudine inglese . . . . . » 831

» XXIII. — Degli oratori.
Scelta degli oratori . . . . . » 832
Del posto dei membri . . . . . » »
Della tribuna . . . . . » 834
Del modo di vestire . . . . . » 835

» XXIV. — Avvertenze complementari.
Ammissione degli estranei . . . . . » 836
Delle formole . . . . . » 838
Del regolamento . . . . . » 839
Dell'edifizio dell'Assemblea . . . . . » 840

Digitized by Google

Digitized by Google

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY
OF
RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART
MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911